BRENNO GALLI

La proprietà fondiaria

con particolare riguardo al raggruppamento dei terreni

Tesi di Dottorato
accolta dalla Facoltà di Diritto
della Università di Berna

LUGANO
S. A. TIPOGRAFIA EDITRICE
— 1933 —

BRENNO GALLI

La proprietà fondiaria

con particolare riguardo

al raggruppamento dei terreni

TESI DI DOTTORATO
ACCOLTA DALLA FACOLTÀ DI DIRITTO
DELLA UNIVERSITÀ DI BERNA

LUGANO
S. A. TIPOGRAFIA EDITRICE
— 1933 —

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Voglio qui devotamente ringraziare tutti coloro, e in ispecial modo l'egregio Prof. Dr. Theo Guhl, professore di diritto civile all'Università di Berna, il sig. Avv. Dr. Brenno Bertoni, deputato al Consiglio degli Stati, il sig. Avv. Carlo Scacchi, presidente del Tribunale d'Appello, il sig. Geom. Fulvio Forni, direttore dell'Ufficio Cantonale del Registro Fondiario e il sig. Gottardo Madonna, lettore all'Università di Berna, i quali hanno voluto con saggi consigli e cortese interessamento giovarmi nella preparazione di questo modesto lavoro.

BRENNO GALLI.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544718_0028

PARTE PRIMA.

Sul frazionamento dei terreni.

Il fenomeno del frazionamento dei terreni è complesso: proviene da cause antiche ed è aggravato da cause recenti, ha uno sviluppo diverso a seconda delle regioni e porta conseguenze di grande importanza soprattutto economica, tra altro l' impoverimento della popolazione nelle sue più svariate manifestazioni.

A chi osservi superficialmente e da lontano, questo fenomeno può apparire, se non altro, logico, naturale. In tutti i casi, esulando da ogni considerazione di ordine economico sullo stato della terra e sulle condizioni di vita, sembra fatale che, attraverso le generazioni, con sistema successorio derivante intimamente dall'animo umano a disprezzo di considerazioni di remota utilità (ognuno vuole avere in eredità se possibile una quota di ogni oggetto componente la massa, pena il sentirsi leso nei propri diritti) si arrivi ad uno spezzettamento della proprietà della famiglia relativo al numero dei discendenti e ai rami che dalla famiglia stessa si dipartono.

Le cause sono molte, abbiamo detto, di cui alcune molto antiche.

Nelle città il problema si presenta semplice: la città che si forma, economicamente parlando, coll'agglomerarsi di individui in un punto favorevole per situazione naturale, sia perchè al centro di arterie naturali di comunicazione, sia per la circostante particolare ricchezza o feracità del suolo, allo sviluppo del commercio o delle industrie, deve per forza adattarsi ad essere, riguardo alla proprietà individuale dei cittadini, divisa fino ai limiti del possibile — condizione necessaria alla intensa

costruzione e conseguenza naturale della ricerca del terreno edilizio.

Si aggiunga a ciò l'alto valore commerciale del terreno di una città, che raggiunge una quotazione inaccessibile al terreno anche delle più fertili campagne.

Per la città dunque, dove il terreno non serve alla coltivazione, le cause del frazionamento della proprietà sono chiare, e le conseguenze non portano con sè complicazioni che interessino il nostro studio.

Per quanto riguarda la campagna invece, la questione si presenta ben altrimenti grave e di interesse generale.

Mentre la città è fatta per la costruzione stabile, la campagna serve ad uno sfruttamento — continuo e periodico — che pone la questione della terra ad un piano di considerazione molto alto.

Qui le cause del frazionamento del suolo sono multiple, e risiedono nella essenza stessa della vita campagnuola.

Anzitutto bisogna premettere una considerazione di ordine generale: mentre nella città la proprietà del suolo significa capitale facilmente commerciabile, che rende, osiamo dire, direttamente interessi e denaro, nella campagna la proprietà fondiaria significa capitale non puramente commerciabile, non da sfruttare secondo regole finanziarie e commerciali, ma capitale da cui trarre giorno per giorno il proprio sostentamento attraverso lavoro quotidiano e applicazione di norme e regole speciali. Da ciò la diversa valutazione del terreno.

E' opportuno fare a questo punto una distinzione riguardo al sistema di ripartizione e di coltivazione.

Si hanno originariamente nella Svizzera due sistemi principali: quello della coltivazione a tre campi (Dreifelderwirtschaftsystem) e il sistema di costruzione di comuni per aggregato di abitazioni rurali (Hofsystem).

Il primo portò i vecchi Confederati a possedere più poderi situati in diverse regioni: pianura, collina e montagna. E ciò per eliminare o ridurre da una parte il pericolo di una carestia dovuta a fenomeni naturali (inondazione, grandine, siccità, ecc.) dall'aitra per equilibrare la posizione degli abitanti di uno stesso paese al momento della ripartizione del suolo comune, attribuendo ad ognuno le stesse qualità di terreno, con vantaggi e svantaggi uguali.

Nel secondo invece, che fiorì in territorio più uniforme, la proprietà consiste in grandi tenute, più ricche e meno disagevoli. Qui il fenomeno del frazionamento dei terreni proviene da altre cause che non dalla coltivazione o dalle condizioni del suolo. (1).

Sorge a questo punto, quando si guardi specialmente al Cantone Ticino, la necessità di considerare la essenza e la formazione del comune rustico ticinese.

Lunghe e dotte discussioni son nate intorno a questo invero appassionante argomento. L'una teoria lo volle di origine germanica, l'altra cercò di stabilire la sua discendenza dalle istituzioni e dai metodi romani, l'altra ancora sostenne il nocciolo primitivo essere di natura gallica, rispettato in alcuni, modificato in altri lati dal diritto romano.

La discussione di queste diverse tesi esorbita dal campo che ci siamo fissati. A noi basta considerare il comune rustico nel suo svolgimento e le conseguenze del sistema su cui era fondato.

Il comune primitivo è basato sul sistema familiare, e cioè di proprietà collettiva. Gli abitanti originari possiedono il territorio collettivamente, lo lavorano in comune e traggono frutti per il comune sostentamento. Questa la forma teorica, embrionale.

Le terre vengono poi concesse particolarmente dalle vicinanze ai vicini in via di grazia.

Questo accadde però per territori limitati. Il grosso del territorio rimase corporativo, gravato di servitù reciproche, come ad esempio, in comuni ad economia alpestre basati sulla pastorizia, il pascolo vagantivo.

Conseguenza naturale della scarsezza della proprietà è l'adattarsi dello spirito alla divisione, anzi la ricerca di questa divisione. E' insomma il concetto opposto a quello del comune per aggregato di costruzioni rurali, in cui tutta o quasi tutta la terra era divisa.

Le dannose conseguenze del frazionamento erano una volta in parte attutite dal lavoro in comune e dalla coltivazione contemporanea (contemporaneità della semina e del raccolto, fissati da appositi regolamenti comunali). Inoltre il contadino, lavorando la terra per trarne direttamente i prodotti per vivere, — forma anteriore al sistema commerciale — era abituato alla diver-

(1) H. NUSSBAUM — op. cit., p. 197 seg.

sità di coltivazione e sentiva meno l'inconveniente del frazionamento dei propri terreni.

Una fra le principali cause dello spezzettamento della proprietà rurale risiede nella speculazione sui terreni. Si compera una grande proprietà e la si divide in lotti, la cui superficie talvolta è irrisoria, a scopo di lucro. Infatti il valore commerciale di una grande estensione di terreno è relativamente minore di quello di una piccola particella. Dell' influenza di questo fatto sulla opera del raggruppamento dei terreni diremo più tardi.

Riguardo all'influenza del diritto successorio ticinese sulle condizioni generali della agricoltura molto si è discusso, nè noi crediamo opportuno richiamare diffusamente le controversie. Come considerazione generale basti dire che il diritto successorio ticinese è essenzialmente diritto romano.

Come più tardi il diritto napoleonico, il diritto giustinianeo fu costituito in periodo di latifondo.

Applicare le norme squisitamente giuridiche del diritto romano alla piccola proprietà rurale, significava dare alla teoria una parte tale da soffocare le considerazioni pratiche.

Se una divisione per capi di un grande latifondo dà per generazioni e generazioni la sicurezza del sostentamento diretto a grande numero di famiglie, poichè gli appezzamenti restano pur sempre considerevoli, così non avviene quando si abbia a dividere in più parti un pezzo di terra di superficie molto piccola.

L'unione degli appezzamenti dà una possibilità di buona coltivazione e conseguente ricavo di frutto, la divisione praticata all'estremo dà la certezza della miseria.

A certificare la nostra affermazione, bastano esempi che si possono trovare un po' ovunque; esempi che hanno quasi un sapore comico. Vi sono dei comuni di campagna o di montagna, nei quali esistono diecine di migliaia di particelle: e proprietari che posseggono centinaia di particelle di terreno e diecine di piccole stalle e rifugi per il bestiame.

Esistono degli appezzamenti, nel Cantone Ticino, ove un falciatore a stento può lavorare col suo ferro.

Discussioni molto vivaci sono sorte nel secolo scorso appunto in previsione delle conseguenze cui abbiamo ac-

cennato. Ambrogio Bertoni, (1) profondo conoscitore dell'economia agraria ticinese, rispondeva a G. B. Lepori, sostenitore della legge allora vigente e del diritto classico:

« Il Codice civile... (2) essendo una copia del codice francese, parla sempre come se avesse a provvedere agli interessi di vaste possessioni... Non solo contiene disposizioni rovinose, per la detta ignoranza delle nostre condizioni, ma per la stessa ignoranza non contiene quelle altre provvidenze che sarebbero state adattate ai casi nostri, e senza di cui impossibile mostreremo ogni progresso agricolo ».

E più giù: «.... ma la legge non è obbedita minimamente, perchè così suole avvenire delle leggi di impossibile esecuzione, e alla barba dei legislatori ogni comune ha dei formali regolamenti... ».

Situazione affrontata e sviscerata da un uomo positivo, ricco di esperienza.

I successivi legislatori ticinesi si sono accorti di questi fatti, e hanno cercato di porvi argine.

Dopo avere escluso dalla successione immobiliare le donne, dopo aver dovuto alcun tempo dopo riammettere a malincuore il principio egualitario, hanno stabilito un diritto di riscatto a favore dei maschi.

Troviamo nel Codice Civile Ticinese del 1837 disposizioni in merito che stimiamo utile riportare.

Dice il C. C. T. del 1837, all'art. 451, della successione dei discendenti:

« Al padre, alla madre ed a qualunque altro discendente succedono i figli e i loro discendenti senza distinzione di sesso, sebbene nati da differenti matrimoni ».

Questo è il riconoscimento del principio egualitario. E più in là all'art. 499 sulle divisioni:

« Ciascuno degli eredi può chiedere in natura la sua parte di beni mobili ed immobili della eredità. Nelle divisioni però tra discendenti, i maschi potranno ritenere gli stabili compresi nelle quote dei coeredi, compen-

---

(1) A. BERTONI — Delle condizioni agricole del C. Ticino.
(2) C. C. Ticinese.

sando le femmine con denaro per il giusto loro valore. Finchè però le coeredi rimangono in istato nubile avranno diritto di godere la loro quota ereditaria di stabili. Volendo alienare esse dovranno dare la prelazione ai maschi, al prezzo come sopra ».

Due anni più tardi, e precisamente l'8 di giugno 1839, il Gran Consiglio emetteva un decreto legislativo, modificante l'art. 451 del C. C. T. 1837 sopra riportato come segue:

« Al padre e a qualunque ascendente paterno che muore senza testamento, succedono per la porzione disponibile (ossia per la metà del di lui patrimonio) i figli maschi e i loro discendenti sebbene nati da differenti matrimoni. L'altra metà del patrimonio forma la legittima contemplata dall'art. 335.

§ 2. Alla madre e ai di lei ascendenti morti intestati, succedono i figli e loro discendenti senza distinzione di sesso, sebbene nati da differenti matrimoni.

§ 3. Nelle successioni contemplate in questo articolo, gli eredi succedono per capi, quando sono tutti in primo grado... ».

Quindici anni più tardi i legislatori ticinesi si ricredevano, e il 31 maggio 1836 con decreto legislativo stabilivano:

« Considerando che una lunga esperienza ha dimostrato la necessità di apportare alcune riforme al C. C. al titolo delle successioni...

Art. 5. — La riforma 8 giugno 1839 all'art. 451 viene abrogata e il detto articolo è ripristinato nella sua integrità ».

Fattori economici diversi avevano reso impossibile l'ottenere i benefici che dovevano risultare dall'applicazione dell'art. 451: tra altro il fatto che nelle divisioni ereditarie spesso le famiglie non disponevano del denaro necessario per tacitare gli eredi disposti a rinunziare a porzioni di case e di terreni.

Un freno alla eccessiva divisione esisteva però automaticamente nel sistema di imposta terriera. I fondi venivano estimati, ogni estimo doveva una unità di tributo, e i suoi comproprietari rispondevano in solido verso il fisco.

Restrizioni legali.

Ritornando sull'argomento cui abbiamo accennato prima, del frazionamento dei terreni che trae le sue cause dalla speculazione, dobbiamo ricordare come a questo proposito i legislatori ticinesi non abbiano sorvolato la questione, ma abbiano emesso disposizioni abbastanza severe. E le disposizioni prese esorbitano dallo stretto ambito della speculazione sui terreni, per abbracciare nella sua vastità il frazionamento dei terreni in generale.

Il Gran Consiglio del Cantone Ticino, nel decreto legislativo modificante la legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni 27 dicembre 1920, dispone all'articolo 32:

« ogni frazionamento di terreni che non siano destinati a fabbrica... è proibito quando la superficie della singola parcella, dopo la divisione, risulti inferiore alla misura minima stabilita dal Cons. di Stato per ciascun distretto, mediante decreto esecutivo ».

Il Cons. di Stato, basandosi su detto decreto legislativo decretava:

« ogni frazionamento di terreni che non siano destinati a fabbrica... è proibito quando la superficie della singola parcella, dopo la divisione, risulti inferiore a mq. 2000 se il terreno è vigna o campo, mq. 3000 se prato, mq. 4000 se è selva ».

Nel diritto ticinese si riscontrano, nelle diverse leggi e modificazioni che si sono seguite durante tutto il secolo scorso, frequentemente disposizioni nello stesso senso.

Così ad. es. nella legge 8 giugno 1852 succedente alla legge 28 maggio 1806 e restrittivo decreto 20 maggio 1812, che tratta della divisione obbligatoria delle terre patriziali fra i fuochi aventi diritto, si stabilisce all'articolo 2 § 1 che « dove non sarà possibile per mancanza di terreno di dividere almeno quattrocento metri quadrati, pari a piedi nuovi svizzeri 4444,44 per fuoco, i lotti, nella misura suddetta saranno posti all'incanto ».

Troviamo qui, nelle prime leggi regolanti la proprietà allodiale, cioè completamente libera, delle misure restrittive, miranti ad impedire un frazionamento, spe-

cialmente nei comuni di montagna, dove il terreno coltivabile è scarso. Rimangono invece indivisi e patriziali i territori posti in montagna. Infatti (art. 1 § 2): per l'opposto non sarà obbligatoria la divisione dei cosidetti monti maggenghi, premestorecci, settembrini ecc., degli alpi e dei boschi ».

Si mirava così a favorire l'azienda agricola privata atta a sopperire ai bisogni di una famiglia, e nel contempo a rendere possibile anche ai meno abbienti la pastorizia sul terreno patriziale.

Troviamo in questa legge delle disposizioni atte ad equilibrare la situazione economica delle famiglie di uno stesso paese. Art. 2: « la divisione dei beni suddetti sarà effettuata per una o due pezze al più per fuoco o famiglia ». E più sotto, parlando dell'incanto degli appezzamenti, « a nessuno degli aventi diritto potrà essere deliberata più di una quota ».

Per garantire entro i limiti del possibile l'economia della famiglia, troviamo una disposizione molto saggia, specialmente pensando ai nostri paesi posti nelle valli, dove le frane e le alluvioni sono disgraziatamente frequenti.

L'art. 1 § 3 dice: « non potranno dividersi quei terreni posti in pendio, che per il loro dissodamento avrebbero a fare temere frane, valanghe, alluvioni ».

Nel caso che una catastrofe si avverasse su questi terreni, il danno verrebbe sopportato in comune, da tutti gli abitanti.

I terreni vengono garantiti al proprietario liberi da servitù e oneri:

« I beni costituenti ciascuna sorte saranno immuni da qualsiasi servitù di pascolo (art. 3).

« Se il diritto attivo di pascolo appartiene a terzi, avverrà il riscatto obbligatorio a tenor di legge, prima del dissodamento (art. 3 § 1).

« Quanto agli alberi che si trovassero nei lotti, se siano della corporazione saranno valutati e rimarranno al sortente, se siano di privati avrà luogo la compera ai termini... (art. 3 § 2).

Nè i singoli proprietari potranno usufruire del diritto di proprietà in tutte le sue forme. Infatti: « i pezzi di terreno così divisi non potranno essere ipotecati nè

appresi giuridicamente nè suddivisi nè alienati per lo spazio di dieci anni ».

Si tratta qui dunque di una concessione di proprietà limitata, in cui la limitazione è legale, però ristretta nel tempo. Si calcolava infatti che in dieci anni un contadino proprietario potesse far fruttare il proprio fondo e avviare le coltivazioni in modo da non aver bisogno di gravarlo di oneri o di venderlo per poter vivere. Resta sempre aperto però uno spiraglio che permetterà che le condizioni agricole del Cantone Ticino abbiano a decadere in modo impressionante. Infatti il fondo non può essere diviso per dieci anni. Ma in seguito nulla è prescritto. E la piaga del frazionamento dei terreni causata dal sistema successorio avrà libero campo per espandersi.

PARTE SECONDA

Del raggruppamento dei terreni.

Il raggruppamento dei terreni, o commassazione dei terreni, se si vuole usare il termine ora corrente in Italia, è il risultato logico degli insegnamenti che da quanto prima abbiamo esposto derivano. Sforzo grandissimo, che il Codice Civile Svizzero impone, che tutti i Cantoni seguono e assecondano sempre maggiormente.

Il miglioramento del suolo è una affermazione, un postulato più generico, più vasto. Il concetto di miglioramento del suolo comprende anche il concetto di raggruppamento dei terreni.

A questo riguardo si nota un particolare strano nel C. C. S. Il C. C. S. non dà nessuna definizione del concetto « miglioramento del suolo »: si limita alla enumerazione dei casi principali.

Inoltre, mentre all'art. 702 dice « ... del miglioramento e frazionamento del suolo, del raggruppamento dei fondi rustici e del terreno di costruzione... » coordinando i due concetti, nell'art. 703 parla di « opere di miglioramento del suolo, come correzioni dei corsi d'acqua, prosciugamenti, rimboschimenti, strade, raggruppamenti di selve o fondi agricoli e simili lavori.. » subordinando i due concetti l'uno all'altro, giustamente, secondo l'opinione generale corrente.

Questa contraddizione è spiegata da Fluck (1) nel senso che provenga dal fatto che i due articoli sono frutto di diversa fonte. L'art. 702 (698 dell'avamprogetto) non si estendeva prima alle migliorìe del suolo, limitandosi al raggruppamento dei terreni. Questa mancanza venne notata nella Commissione dei periti, e il testo dell'arti-

(1) Hans FLUCK — op. cit., p. 6, n. 3.

colo venne modificato quale è ora. L'art. 703 invece entrò nel C. C. S. su proposta delle Camere Federali e già nel progetto comprendeva esplicitamente tra le migliorìe del suolo anche il raggruppamento dei terreni. Questa anomalìa non ha però importanza agli effetti della pratica.

Fa sì tuttavia che si debba risalire, parlando del raggruppamento dei terreni, alle migliorìe del suolo, per cercare di trarre dai concetti fondamentali di queste, le norme che a quelli si possono applicare.

Per migliorìe del suolo ai sensi dell'art. 703 C. C. S. si intendono quelle misure tecniche ed economiche che servono allo sviluppo della coltura agricola e forestale (1) oppure tutti gli impieghi di lavoro, tempo e denaro che hanno per iscopo una duratura elevazione di produttività o una facilitazione della lavorazione del suolo (2).

Giuridicamente si distinguono migliorìe del suolo di diritto privato e migliorìe del suolo di diritto pubblico.

Solamente le seconde sono regolate dalla legge esplicitamente. Infatti gli articoli 702 e 703 C. C. S. sono raccolti in un sottotitolo « restrizioni di diritto pubblico ». L'iniziativa parte dalla Confederazione. I Cantoni applicano leggi proprie soggette alla legge federale.

L'applicazione di un procedimento di diritto amministrativo pubblico e le disposizioni degli organi direttivi sono funzioni di amministrazione pubblica.

Alcune teorie economiche e giuridiche.

L'opera del raggruppamento dei terreni rientra, come la legge stabilisce, nel quadro generale delle migliorìe del suolo.

Come giuridicamente le migliorìe del suolo si dividono in due categorie a seconda della loro natura, così si dividono i raggruppamenti dei terreni. Vedremo come le due nature, che sembrerebbero distinguersi nettamente, si associno talvolta al punto da confondersi, in modo da rendere impossibile una separazione netta.

---

(1) WIELAND — Comm. art. 703, p. 160.
(2) NUSSBAUM — op. cit., p. 241.

Tanto il raggruppamento dei terreni di diritto pubblico quanto quello di diritto privato, cioè organizzato liberamente da proprietari che si uniscono in società di diritto privato allo scopo di migliorare la condizione dei propri fondi, perseguono lo stesso scopo.

Roscher (1) sostiene che « l'ideale del raggruppamento consiste nel libero scambio di fondi in modo che ogni proprietario abbia ad avere la sua proprietà unita e la sua casa nel mezzo ». Sostiene così la tesi del raggruppamento dei fondi in via di diritto privato, basato su contratti di permuta, escludendo l'espropriazione. Viene così pure a contraddire al principio fondamentale su cui basa tutta l'opera del raggruppamento, e cioè l'obbligo imposto a causa di pubblica utilità.

Seguendo questa teoria ogni proprietario può farsi promotore dell'opera di raggruppamento, collegandosi con altri proprietari di fondi ai suoi vicini, in forma di società o consorzio di diritto privato.

Si tratta in questo caso di un semplice contratto di permuta, sottoposto al Codice delle Obbligazioni.

E' impossibile che un proprietario obblighi un altro o altri proprietari a partecipare o a conchiudere il contratto senza intervento dell'autorità dello Stato: sorgono quindi difficoltà grandissime per l'attuazione dello stesso.

La cosa sarebbe ancora praticamente possibile, qualora si trattasse di un numero ristretto di partecipanti all'impresa, e ancora là dove il parcellamento del terreno non fosse tanto grande da rendere impossibile una razionale economia rurale. Poichè raggruppare talvolta un numero stragrande di particelle appartenenti ad un proprietario senza procedere ad una revisione generale dei confini dei fondi vicini, importa difficoltà tecniche tali da far fallire l'impresa.

Nè praticamente sembra facile ottenere che un numero grande di proprietari, ad esempio tutti quelli di un comune, si mettano d'accordo per via del contratto spontaneo e spontaneamente affrontino le spese necessarie al compito di un lavoro di grande mole.

Inoltre, come già abbiamo accennato più sopra, nel caso di impresa di diritto privato, si tratterà sempre di

---

(1) ROSCHER — Nationalökonomik des Ackerbaus, p. 223.

scambio di particelle intiere (ad esempio due proprietari riceveranno terreni più vicini alle rispettive abitazioni) e la situazione resterà sempre intatta per quanto riguarda la configurazione delle parcelle stesse, viabilità, accesso, irrigamento, ecc. In generale verranno a mancare quegli effetti che il raggruppamento di diritto pubblico fatto su larga scala tende ad ottenere (1).

Dopo considerazioni analoghe, Buchenberger (2) conchiude: « perciò le autorità agricole dovrebbero negare ogni protezione alle cosidette imprese bonali, sforzandosi di renderle difficili, anzi di impedirle legalmente ».

Leggi agricole ticinesi.

Per quanto riguarda il Cantone Ticino troviamo nella giurisprudenza del secolo scorso frequenti accenni al concetto della permuta dei fondi in via di diritto privato. In seguito lo Stato prende in mano propria le redini dell'iniziativa, regolando la materia con la legge 8 giugno 1852 sulla permuta dei fondi; legge che vogliamo osservare da vicino, considerandola un po' il nucleo embrionale da cui tutte le successive leggi derivarono.

Dice la citata legge all'art. 1:

« In quelle località del Cantone, ove le proprietà sono eccessivamente divise in piccole frazioni, la permuta dei fondi colle norme prescritte dalla legge, sarà obbligatoria quando il Consiglio di Stato lo troverà richiesto dai bisogni dell'agricoltura e sopra domanda fatta o da farsi dall'assemblea comunale. »

Il Consiglio di Stato ha già libertà di imporre la propria volontà, come si nota dal termine « o da farsi dall'assemblea comunale ». Il Consiglio di Stato obbliga l'assemblea comunale a inoltrare la domanda. La domanda dell'assemblea comunale viene ad acquistare, in seguito a tale interpretazione, valore puramente procedurale.

Si estende il concetto dell'impresa ad una intiera regione, escludendo quindi la permuta singola e sporadica.

---

(1) LUTZ — op. cit. p. 48.

(2) A. BUCHENBERGER — Agrarwesen und Agrarpolitik., p. 308 sgg.

L'assemblea comunale decidendo a maggioranza, si nota come l'iniziativa tocchi presumibilmente alla maggioranza dei proprietari. Manca una disposizione precisa, che troveremo solo più tardi, circa la frazione di territorio che la maggioranza dei proprietari deve rappresentare.

Questo articolo fu alcuni anni più tardi modificato. Dice infatti la legge 28 maggio 1856 all'art. 1: « in quelle località del Cantone ove le proprietà sono eccessivamente divise in piccole frazioni, la permuta dei fondi, colle norme prescritte dalla legge, sarà obbligatoria quando il Consiglio di Stato lo troverà richiesto dai bisogni della agricoltura ».

La procedura della domanda da parte dell'assemblea comunale viene abolita come inutile intralcio alla speditezza dell'impresa. Lo Stato si assume pieno potere di decretare la utilità della permuta e di renderla obbligatoria.

Gli articoli seguenti della legge 8 giugno 1852 stabiliscono misure particolari che è interessante osservare:

Art. 2: « Il proprietario di un fondo può obbligare il proprietario del fondo coerente a cederglielo in permuta, quando il fondo richiesto non ecceda la misura di 300 mq. » (Nella legge 28 maggio 1856 la misura minima è portata a 500 mq., nella legge 28 maggio 1902 a 700 mq.)

Art. 3: « Chi vorrà obbligare il proprietario vicino alla permuta dovrà offrirgli un fondo in coerenza di altro fondo dell'espropriando, approssimativamente della stessa qualità e il cui valore non sia maggiore di ⅕ di quello del fondo espropriando. Le differenze si compensano in denaro. »

« L'istante dovrà pagare le differenze in denaro all'atto della stipulazione del contratto, l'espropriando entro 2 anni, con l'interesse del 4 % ».

Queste disposizioni facilitano la permuta. Un proprietario povero di capitale liquido non deve essere obbligato a gravarsi di debiti pur aumentando il proprio patrimonio fondiario. Non esiste prescrizione alcuna circa la garanzia della somma da pagarsi a ragguaglio.

Art. 6: « Le ipoteche passeranno di diritto rispettivamente dai fondi dati sui fondi ricevuti, salvo ai creditori ipotecari il diritto anche sulle somme da pagarsi a ragguaglio pei valori, come all'art. 3 ». Di questa disposizione diremo in altro capitolo.

Art. 7: « La procedura da osservarsi nei casi di permuta è quella stabilita dalla legge 2 giugno 1845 sul riscatto dei diritti di pascolo. Ogni opposizione o reclamo sarà portato al Consiglio di Stato, il quale, viste le perizie e fatte assumere quelle altre informazioni che fossero del caso, giudica a termine di equità e inappellabilmente ».

E la procedura è abbastanza semplice.

Legge 2 giugno 1845:

Art. 2: « Nel caso che le parti, previo esperimento di conciliazione presso la giustizia di Pace non vadano d'accordo col prezzo di riscatto, ognuna di esse nomina un perito estimatore nel Distretto ove è posto il fondo da liberarsi.

§ 1. Se una parte diffidata dall'altra si ricusasse di nominare il proprio perito, dietro istanza e passati venti giorni, lo nomina in sua vece il Giudice di Pace.

§ 2. I periti, dato avviso analogo alle parti otto giorni prima, perchè vi possano intervenire, fanno una visita in luogo.

§ 3. Se i periti vanno d'accordo, emettono il loro dichiarato inappellabile, che ha forza di cosa giudicata.

§ 4. Se i periti non possono accordarsi o se non pronunciano entro quindici giorni dopo la visita o entro un mese dopo nominati, il Consiglio di Stato, dietro istanza di una o di ambe le parti, nomina un terzo perito da scegliersi liberamente, il quale, praticata la trafila prescritta al § 2 e al più tardi entro quindici giorni, pronuncia definitivamente e inappellabilmente. »

La procedura citata è regolata con termini di tempo molto brevi e in modo speditivo. Questa intenzione è confermata dalla risoluzione governativa 9 ottobre 1858:

« La procedura per le cause di permuta obbligatoria quale è tracciata dalla legge 22 giugno 1845 sul riscatto del diritto di pascolo, deve essere intesa in senso facilitante e speditivo. Colla medesima facoltà con cui il Governo giudica a termini di equità e inappellabilmente il merito della permuta, esso deve poter giudicare sulla validità degli atti nelle cause relative. »

Segue un lungo periodo in cui alla legge 8 giugno 1852 non viene apportata più alcuna modificazione rilevante. Solo il 28 maggio 1902 il Gran Consiglio vota una nuova legge sul raggruppamento e permuta dei terreni. Per

quanto riguarda la permuta, la presa di posizione della nuova legge non è molto chiara. Alla permuta forzata è subentrato il nuovo concetto del raggruppamento a mezzo di consorzio. La permuta non è più considerata come operazione da svolgere su vasta scala, ma piuttosto come caso singolo, come operazione accessoria.

L'iniziativa (v. gli articoli che seguono) ritorna al singolo proprietario:

Art. 50: « Il proprietario di un terreno può obbligare il proprietario del fondo coerente a cederlo in permuta, quando il fondo richiesto non eccede la misura di mq. 700. »

Art. 53: « Chi intende ottenere una permuta dovrà farne domanda, mediante intimazione a mezzo d'usciere, al proprietario del relativo fondo, indicando le stime che attribuisce ai due fondi, e darne in pari tempo comunicazione anche alla Municipalità del Comune ove trovasi l'appezzamento. »

Il Consiglio di Stato subdelega la facoltà di decidere al perito distrettuale.

Infatti:

Art. 55: « Se la domanda è contestata, ognuna delle parti può chiedere al perito comunale un esperimento di conciliazione. Tutte le contestazioni vengono sottoposte dal richiedente al perito distrettuale mediante ricorso intimato alla controparte. Il perito distrettuale, entro quindici giorni, citerà le parti per essere sentite verbalmente sul luogo e deciderà in via definitiva. »

Questa disposizione è rimasta sostanzialmente invariata fino ad oggi. Il perito distrettuale giudica inappellabilmente. Riproduciamo qualche considerazione tolta da una recentissima sentenza della Sezione di Diritto Pubblico del Tribunale Federale (sentenza 2 luglio 1932).

L'attore aveva presentato un ricorso di diritto pubblico per diniego materiale e formale di giustizia in un caso di contestazione di una domanda di permuta. Dice la sentenza:

« Il giudizio querelato emana dall'ultima istanza cantonale ed è quindi censurabile davanti a questa Corte col rimedio di diritto pubblico per diniego formale e materiale di giustizia ai sensi dell'art. 4 C. F. Le leggi ticinesi sul raggruppamento e permuta dei terreni non solo non prevedono istanza superiore a quella del perito

distrettuale — soluzione che appare a questa Corte davvero infelice e inadeguata in materia che può dar luogo a questioni assai ardue e complicate anche dal punto di vista dell'accertamento dei fatti — ma dichiarano espressamente che la decisione del perito è inappellabile. »

Ma ritorniamo alla legge.

Se il proprietario richiesto della permuta non fa alcuna dichiarazione scritta contestante o modificante le proposte ricevute, « la permuta si ha per accettata, con le relative stime » (art. 54 fine).

Divenuta definitiva la perizia, se una parte non si presta alla stesura del regolare atto constatante la permuta, « le verrà nominato dalla Municipalità, dietro richiesta dell'altra parte, un rappresentante speciale » (art. 57 fine).

E l'art. 60: « Le ipoteche passano di diritto rispettivamente dai fondi dati ai fondi ricevuti.

Il conservatore delle ipoteche, ne farà annotazione sui registri a spesa della parte che ottenne il fondo in permuta.

In caso di ragguaglio, il denaro verrà pagato al creditore avente diritto per iscrizione ipotecaria. »

Si nota in questo articolo un cambiamento di posizione della legge nei riguardi del creditore ipotecario.

Mentre nel già citato art. 6 della legge 8 giugno 1852, il creditore ipotecario veniva protetto nel suo diritto sul mantenimento del valore del pegno ricevendo un diritto sulle somme pagate in ragguaglio, (la somma pagata in ragguaglio restava a pegno assieme al fondo ricevuto, sostituendo la diminuzione di valore), nel presente articolo la somma viene direttamente devoluta al creditore stesso.

La posizione del creditore ipotecario viene così, a nostro avviso, ad essere migliorata, a danno del proprietario del fondo ipotecato.

Il creditore ipotecario avente diritto a norma della suddetta legge, essendo normalmente il possessore di una ipoteca di primo grado o di una ipoteca privilegiata, verrà si, ad avere, a garanzia del denaro prestato, un fondo di valore minore del fondo originario, ma la proporzione fra prestito e copertura cambia, a tutto favore del creditore.

Questa disposizione è mantenuta anche nel decreto legislativo 27 dicembre 1920, modificante la legge del 1902.

Nella legge 28 maggio 1902 appare per la prima volta nella legislazione ticinese il concetto di raggruppamento dei terreni promosso ed eseguito da un consorzio. Ci pare giunto ora il momento di dire qualcosa in generale su quest'opera, prima di passare all'analisi della legge succitata, legge che è oggi ancora, attraverso tutte le modificazioni successive — invero molte — la base sulla quale poggia tutto il movimento delle sistemazioni fondiarie.

Teorie economiche.

Giuridicamente il raggruppamento dei terreni viene definito come una specie di espropriazione di utilità pubblica. (1) La espropriazione ha le sue radici nel diritto pubblico, non in quello privato, non è una compera forzata, ma si opera sempre con un atto dell'amministrazione che modifica il diritto.

Riassumeremo brevemente l'opera del raggruppamento dei terreni dall'inizio fino al compimento. Non ci soffermeremo molto sui particolari. Troppo si è parlato, scritto, discusso su questo argomento. Forse ancora troppo poco si è invece lavorato per dare a questa impresa uno sviluppo pratico adeguato. Nè lo sviluppo relativamente scarso di quest'opera è imputabile ad alcuno. Risiede forse la causa nell'animo stesso dei proprietari.

Il proprietario esita a partecipare, perchè teme di ricevere in cambio dei propri campi (sempre di grandissimo valore quando si tratta di lasciarli), campi o prati di valore inferiore; teme in una parola di essere danneggiato a favore di un qualunque vicino.

Inoltre si sa come in paesi ad economia povera non ci sia grande movimento di proprietà. La compra-vendita dei poderi è ridotta a proporzioni trascurabili. Il proprietario ha la sua terra il più delle volte per eredità. E' attaccato al suo pezzo di terreno. Vorrebbe molte volte che si considerasse nel valore reale dell'appezzamento l'affetto che egli per questo terreno sente. Ma queste considerazioni di ordine sentimentale non devono entrare in linea di conto, quando si tratta di provvedere al miglio-

---

(1) HUBER — Erläuterungen zum Vorentwurf — V. 2, p. 57.

ramento delle condizioni della totalità. Neppure si dovrebbero osservare se si trattasse di migliorare anche solo le condizioni della maggioranza.

Piccoli contadini pensano, e questa volta a ragione, come l'ingrandimento delle singole particelle possa diminuire il valore commerciale delle stesse. E' noto infatti come un grande appezzamento si venda e si comperi talvolta meno facilmente e meno frequentemente che non uno piccolo. Triste dimostrazione di questa verità è stata data dagli speculatori di terreni, fautori del sistema dello spezzettamento a lotti.

Ma questa considerazione esula dall'idea che è a base del movimento. Una agricoltura florida, una situazione economica migliore deve stare a cuore di più che non il pensiero di un possibile occasionale piccolo affare.

Altri oppositori del raggruppamento dei terreni obbiettano come in pochi anni, ad onta degli sforzi compiuti, la situazione generale sarà ancora la stessa.

Si legge nel Commentario alla legge bavarese 29 maggio 1886 sulle migliorie del suolo, di A. v. Müller e H. Haag: « In opposizione a ciò bisogna anzitutto osservare che nel peggiore dei casi sono necessarie molte generazioni per raggiungere uno stato di cose simile al precedente; inoltre, che queste generazioni avranno goduto i vantaggi del raggruppamento e eventualmente saranno in grado di sopportare le spese per una nuova operazione ».

Il C. C. S. prevede il possibile ritorno allo stato di cose anteriore e crea disposizioni speciali a questo riguardo. Così negli art. 620 e seg. impedisce lo smembramento di aziende agricole; all'art. 616 dice: « I Cantoni possono prescrivere, per ogni genere di coltura, una superficie minima dei fondi, al disotto della quale non possono essere suddivisi ». Già abbiamo visto quali misure il Cantone Ticino abbia adottato.

Ma non vogliamo estenderci oltre misura in queste considerazioni di carattere generale. L'opinione comune è oggigiorno favorevole all'opera del raggruppamento dei terreni.

Ancora da osservare è il fatto che se si procedesse in molte località del nostro Cantone all' impianto del Registro Fondiario previsto dal C. C. S. con tutte le cautele

atte a garantire la esattezza delle misure, senza procedere prima al raggruppamento delle particelle, la spesa per il rilievo della proprietà supererebbe in molti casi e forse non di poco, il valore reale delle particelle stesse.

Stadi dell'opera di raggruppamento dei terreni.

Abbiamo brevemente osservato il raggruppamento dei terreni in via di diritto privato, cioè basantesi su liberi contratti di scambio fra i proprietari.

Abbiamo pure visto come, prima dell'apparire nei nostri paesi dell' idea del raggruppamento su vasta scala, il legislatore ticinese abbia provveduto a migliorare le condizioni agricole del Cantone mediante leggi e decreti sulla permuta resa obbligatoria

Passiamo ora al raggruppamento dei terreni quale oggi viene comunemente inteso, cioè all'impresa consortile, di diritto pubblico, posta sotto l'egida dello Stato, anzi, voluta dallo Stato, per osservarlo nel suo nascere, nel suo sviluppo e nelle sue conseguenze.

Economicamente l'opera di raggruppamento dei terreni si definisce come una impresa da condurre a termine con l'aiuto dello Stato, con principio di maggioranza, avente per iscopo l'incremento dell'agricoltura e la sostituzione di particelle sparse e non coltivabili proficuamente con una o più porzioni di terreno ben conformate, che rendano possibile una coltivazione razionale.

La forma teorica del raggruppamento si basa appunto su queste considerazioni. Tutti i proprietari di terreni posti in una data località vengono espropriati e ricevono in cambio del loro avere, invece di risarcimento in denaro, come è solito nelle espropriazioni ordinarie, nuovi terreni, la cui configurazione meglio risponda ai bisogni singoli e generali, faciliti il lavoro, migliori la vita economica pubblica.

I Cantoni indicano a chi spetta l'esecuzione dei progetti di raggruppamento. Il più delle volte si tratta di un consorzio di proprietari creato appositamente a questo scopo. Se tali corporazioni siano di diritto privato o di diritto pubblico, può essere nel singolo caso dubbio: così nell'una come nell'altra eventualità esse soggiacciono alle disposizioni del diritto cantonale. Sono poste sotto

il controllo dello Stato, che opera attraverso organi amministrativi. Il diritto cantonale può pure stabilire che il controllo sia esercitato da una autorità già esistente o da creare.

Il Cantone Ticino regola la materia nella legge sul raggruppamento e permuta dei terreni del 28 maggio 1902.

Da un primo esame di questa legge si nota come lo Stato non si riservi esplicitamente il diritto di imporre un'opera di raggruppamento *motu proprio*. Infatti:

Art. 4: « I proprietari dei terreni di un comune o di una determinata zona possono effettuarne il raggruppamento constituendosi in consorzio ».

Art. 5: « L'iniziativa spetta alla Municipalità entro i limiti della sua giurisdizione e ai proprietari ».

Lo Stato non interviene dunque di spontanea volontà; subordina il suo intervento alla domanda degli interessati. Quando però la domanda è inoltrata prende in mano esso stesso l'impresa e la conduce a termine.

Art. 6: « Se l'iniziativa viene dai proprietari, questi devono rivolgere la domanda di raggruppamento alla Municipalità o a una delle Municipalità locali, se i terreni si trovano sopra territori promiscui di più comuni ».

Art. 8: « Ricevuta una domanda regolare la Municipalità deve darvi corso come se l'iniziativa venisse da essa medesima. Se non è regolare, la Municipalità può convertirla in iniziativa propria ».

Salvo casi speciali quindi, che vedremo in seguito, la domanda al Consiglio di Stato viene inoltrata dalla Municipalità.

Il nostro legislatore dice che « la domanda deve essere firmata da un quarto dei proprietari o comproprietari del Comune o della zona, risultanti dai registri catastali o di estimo, o in difetto di registri sufficienti, da un numero di proprietari che non sia presumibilmente inferiore ad un quarto. »

Questa disposizione — per chi conosce le condizioni dei registri di gran parte dei comuni del Cantone Ticino — riveste grande importanza. Infatti è noto come la maggior parte dei comuni di montagna sia sprovvista completamente di catasti o comunque registri specchianti lo stato della proprietà in modo esatto. In molti casi mancano perfino atti testimonianti il passaggio di proprietà da

una persona all'altra, o tali atti sono stati smarriti; non esiste mappa delimitante i confini del comune (da ciò, specie in altri tempi, liti talvolta interminabili fra comuni limitrofi).

Dove esistono registri si nota come in gran parte siano stati eretti a scopo fiscale. Nel comune di Gorduno, ad es., per citare un sol caso, i fondi sono registrati col nomignolo loro attribuito e con una indicazione in moneta. Questa significa la somma (imposta) che il proprietario deve pagare al comune. Nè questi registri sono stati cambiati da quasi tre secoli!

Certamente un tale stato di cose avrebbe intralciato l'opera. Saggiamente il legislatore ammette in questo caso la presunzione.

Abbiamo detto prima come l'iniziativa venga presa dalla Municipalità, salvo casi speciali. Questi casi sono citati all'art. 9 della detta legge:

« Anche sull'iniziativa di uno o più proprietari il Consiglio di Stato può costituire il Consorzio mediante suo decreto, ove il raggruppamento si manifesti necessario per l'applicazione di altre leggi di utilità generale, o quando si tratti di terreni sottoposti ad altro consorzio sussidiato dallo Stato o dalla Confederazione. »

La legge sui consorzi del 21 luglio 1913 si riallaccia a questa disposizione estendendo ancora il principio di intromissione dello Stato:

Art. 6: Sulla domanda di uno o più interessati o sulla proposta del dicastero competente e ritenuta la presunzione di pubblica utilità, il Consiglio di Stato ordina... »

Il Consiglio di Stato viene in questo caso ad assumersi l'iniziativa senza tener conto della posizione degli interessati.

Passiamo ora ad esaminare lo sviluppo dell'opera di raggruppamento.

La Municipalità procede all'accertamento della proprietà. Se esiste un catasto, i proprietari dovranno notificare entro due mesi le modificazioni, sotto comminatoria che non facendolo, il loro diritto di voto sarà limitato alle risultanze del registro (art. 10).

Se non esiste un catasto i proprietari dovranno, entro lo stesso termine, comunicare la lista delle loro proprietà con documenti giustificativi. Vale come documento giustificativo la dichiarazione fatta da tre maggiorenni da-

vanti al notaio o alla Municipalità (art. 11). Disposizione resa necessaria dal fatto cui abbiamo accennato più sopra, che molte volte manca un documento comprovante la proprietà, sia perchè smarrito, sia perchè mai esistito.

In base ai risultati comunicati, la Municipalità erige sommariamente l'elenco dei proprietari e della proprietà.

Compiuta questa operazione, viene convocata l'assemblea degli interessati.

L'art. 703 C. C. S. dispone che le opere di raggruppamento fra altro « non possono essere compiute se non da una comunione di proprietari e devono essere consentite dai 2/3 dei medesimi, rappresentanti più della metà del terreno... », e inoltre

che « ... la legislazione cantonale può facilitare maggiormente la esecuzione di queste imprese e estenderne il principio anche ai terreni da costruzione. »

Leemann (1) dice che questo diritto dei Cantoni di facilitare l'esecuzione dei miglioramenti del suolo sussisterebbe anche senza questa disposizione esplicita dell'art. 703, in virtù del principio generale, secondo il quale « il diritto civile federale non limita le competenze di diritto pubblico dei Cantoni.

Dice pure come, « avuto riguardo all'interesse pubblico per il miglioramento del suolo, i Cantoni sarebbero anche in diritto di disporre che le autorità possano attuare simili imprese di moto proprio senza tener conto della posizione presa dagli interessati. »

A noi sembra che, salvo casi speciali, difficilmente l'autorità cantonale possa imporre un'opera piena di conseguenze tanto materiali quanto morali quale il raggruppamento dei terreni di una data zona, senza curarsi del volere o del desiderio degli interessati. Sarebbe andar contro ad un principio di equità che bisogna osservare. Nel caso del raggruppamento dei terreni manca in fondo il motivo impellente che può stare a base di una urgente misura, ad es., nel caso di correzione di acque fluviali, di incanalamenti, di opere di protezione contro le valanghe. Infatti, dalla esecuzione o non esecuzione di tali opere può dipendere talvolta la salvezza di una intiera zona, terra, abitati ed abitanti. Non questo invece è il caso del raggruppamento dei terreni, dove le conseguenze si fanno

---

(1) LEEMANN — Comm. cit., art. 703, p.

attendere per parecchio tempo, dove si deve porre rimedio ad una situazione creatasi lentamente e che lentamente, in caso di non intervento, si sviluppa.

« Il raggruppamento è risolto se si dichiara favorevole la maggioranza assoluta dei proprietari intervenuti oppure un numero di proprietari che rappresenti la metà della superficie della zona di raggruppamento secondo il catasto. » (art. 15/2)

Qui si nota l'intenzione del legislatore di usufruire della facoltà lasciata al diritto cantonale di modificare in senso facilitativo le disposizioni del diritto federale.

I proprietari che per ragione qualsiasi non intervengono all'assemblea, facilitano l'esecuzione dell'opera. Nè pure è necessario che il numero dei proprietari raggiunga una frazione data. I proprietari di un gran numero di particelle, rispettivamente di una grande estensione di terreno, vengono a contare col loro voto più dei piccoli proprietari.

Infatti, mentre nel C. C. S. è stabilita la frazione di proprietari che rappresentino *nel contempo* più della metà del terreni, nella legge cantonale di cui ci occupiamo è sufficiente che sia rappresentata la metà del terreno.

Teoricamente un proprietario che possedesse da solo la metà del territorio di un Comune, potrebbe volere e ottenere che si compia l'opera del raggruppamento pur non essendo consenzienti gli altri proprietari dello stesso Comune.

Questo inconveniente è reso impossibile da una disposizione speciale che appare peraltro solo nella legge sui consorzi del 21 luglio 1913:

« Nell'assemblea consortile ogni interessato avrà diritto ad un numero di voti corrispondente al numero delle unità di contributo che dovrà pagare per l'esecuzione delle opere. L'unità viene fissata dal Consiglio di Stato.

§. Nessuno può avere meno di un voto intiero nè disporre in proprio o per rappresentanza di più di dieci voti, qualunque sia la sua interessenza nel consorzio. In nessun caso un singolo membro del consorzio potrà emettere un numero di voti eccedente la somma degli altri voti presenti. » (art. 13)

I termini fissati dalla legge sono brevissimi. E questo per una considerazione di ordine economico. Si sa

come alcuni avversari delle opere di raggruppamento espongano fra altro il fatto che il valore del suolo diminuisce durante l'esecuzione dei lavori, poichè nessun contadino vorrà spendere lavoro e tempo nel concimare, nel curare terreno che non è già quasi più suo o che non sarà suo. E non è una obiezione priva di fondamento. Anche non trascurando completamente i suoi doveri verso la terra, il contadino sarà piuttosto portato a fare meno che non a fare di più. Perciò è raccomandabile che la durata dei lavori venga ridotta al minimo e che il contadino riceva il più presto possibile le nuove particelle. Questo è voluto dalla legge che fissa una procedura quanto mai spiccia e semplice.

Il presidente dell'assemblea è tenuto ad inoltrare entro 5 giorni dalla decisione, copia del verbale al Consiglio di Stato, quale sia il risultato.

Risolto il raggruppamento da parte dell'assemblea comunale, la stessa nomina una commissione esecutiva. Se questo atto non è stato compiuto, il Consiglio di Stato, ammesso il raggruppamento, invita la Municipalità a convocare una speciale assemblea per nominarla (articolo 21).

La legge concede ricorso contro le decisioni dell'assemblea comunale solo in due casi ben definiti e cioè:

a) per violazione di garanzie essenziali nella tenuta dell'assemblea e nelle votazioni, quando sia influente sulle decisioni;

b) sull'ammissibilità e estensione del raggruppamento.

Un ricorso quindi circa il merito e un ricorso sulla procedura.

Si osserva come il ricorso sulla procedura sia ristretto al minimo: si può ricorrere solo quando siano state violate garanzie essenziali nella tenuta della assemblea e nelle votazioni. In più ancora solo quando queste violazioni abbiano influito sulle decisioni.

Il Consiglio di Stato — dice la legge, stabilendo minutamente le operazioni preliminari del consorzio, — trasmette gli atti alla delegazione. Le mappe, i catasti, i libri di estimo, anche parziali devono essere messi a disposizione della delegazione. Questa ha il diritto di consultare anche gli inventari deposti a qualsiasi titolo presso la Municipalità (art. 22 .

La delegazione consortile, come suo primo atto, nomina un geometra e due periti.

Il geometra procede al rilievo della zona da sottoporsi alla nuova divisione o alla revisione del rilievo già esistente e alla compilazione di un prospetto contenente il nome dei proprietari, la denominazione delle loro particelle colla indicazione della loro superficie (art. 25).

Al rilievo del terreno il geometra, d'accordo con la Delegazione aggiunge i progetti di costruzione di strade e sentieri agricoli, di correzione degli esistenti, di acquedotti, di drenaggio, fosse di irrigazione e di prosciugamento e quant'altro sia del caso, con le relative perizie (art. 26).

Il geometra e i periti procedono in seguito o contemporaneamente alla stima di ogni singola particella, delle relative piantagioni e dei fabbricati, alla classificazione dei terreni (art. 28).

Il prospetto delle particelle da raggrupparsi con le classificazioni e le stime viene portato a conoscenza degli interessati. Gli stessi vengono diffidati a presentare alla delegazione entro un mese qualsiasi opposizione al contenuto del prospetto (art. 29).

Le opposizioni vengono giudicate dal perito distrettuale, udite verbalmente le parti interessate.

Ove la decisione involga una questione di diritto civile, gli interessati potranno proporre le loro pretese davanti al foro giudiziario. Questa azione si svolge in una domanda di indennizzo e non sospende le operazioni di riparto.

* * *

La situazione è ora chiarita. Ogni proprietario sa esattamente il valore delle proprie terre e conosce la loro esatta configurazione. Il territorio da raggruppare è rilevato in una mappa precisa, delimitato, definito. Le servitù, gli oneri gravanti sui fondi o sono stati eliminati a mezzo di risarcimento o sono stati valutati. Se ne conosce il valore in rapporto all'importanza per gli interessati.

L'opera di rilievo è riuscita a fissare lo stato della proprietà in un dato momento. E questo stato, perchè l'opera di riparto sia possibile, deve restare invariato. Non devono sopravvenire modificazioni a rendere inutile l'opera compiuta o a rendere necessaria una revisione.

L'importanza dell'impresa e la celerità del compimento lo richiedono. Anzi, ancora prima che l'opera di rilievo sia terminata, deve sopravvenire questa stasi nello stato della proprietà.

« Risolto il raggruppamento, ogni variazione o innovazione che possa alterare la natura o il valore dei terreni che vi sono compresi, rimane senza effetto » (ar. 17).

A proposito di questo articolo, di stesura che offre molteplicità di interpretazione, i verbali del Gran Consiglio sono silenti. L'articolo 17 è stato approvato insieme agli altri dal 12 al 19, senza discussione. Nessuna traccia di interpretazione nè nel messaggio nè nel rapporto.

Solo nella legge 16 gennaio 1912 troviamo uno schiarimento:

Art. 16: « Dopo presentata l'iniziativa o dopo risolta la stessa dalla Municipalità, ogni variazione o innovazione che possa alterare la natura o il valore dei terreni che vi sono compresi, rimane senza effetto, in confronto all'art. 2. »

Non si tratta quindi di un articolo limitante l'esercizio della proprietà in se stessa; non di un articolo che modifichi il diritto.

L'art. 2 della legge prevede quali siano i beni fondiari che possono essere esclusi dal raggruppamento. Esso vuol significare che una volta deciso il raggruppamento attraverso le istanze fissate dalla procedura di cui alla legge, è inutile che un proprietario cerchi, nel mutare la natura o il valore del terreno, di sottrarre in tutto o in parte i suoi fondi al comprensorio con la costruzione di case o di stalle o di cinte o con l'impianto di vigne o di orti. Anche se lo facesse, non se ne terrebbe conto e le trasformazioni da esso apportate rimarrebbero senza effetto, poichè tardive e tendenti a intralciare il regolare svolgimento della operazione. Di conseguenza le stime verrebbero fatte sul terreno come era all'atto della decisione del raggruppamento.

L'articolo citato sarebbe stato, secondo noi, molto più chiaro e adatto ai bisogni, qualora avesse vietato ogni variazione o innovazione che possa alterare la natura o il valore del terreno. Sarebbe entrato più a fondo, avrebbe limitato considerevolmente il diritto di proprietà, ma essendo caratteristica del raggruppamento la rapidità di esecuzione, non avrebbe causato alcun danno.

Avrebbe non solo impedito la situazione speciale come all'art. 2 leg. cit. ma altresì il taglio — spesso dovuto a capriccio — di viti, piante fruttifere, alberi di castagno, ecc. Per rimediare a questo inconveniente, il Consiglio di stato recentemente ha emanato un decreto — il 16 dicembre 1930 — che proibisce i tagli di cui sopra, e prevede partitamente la stima del terreno e quella delle piante da frutto o da legna. Il suddetto decreto stabilisce che: « in occasione dei lavori di raggruppamento dei terreni, tutte le piante isolate verranno stimate e iscritte nel rispettivo registro (art. 1).

... Fino a sistemazione definitiva della proprietà..., resta vietato, salvo casi speciali..., ogni e qualsiasi taglio di piante stimate e iscritte nello speciale registro.

Nel caso di raggruppamento di terreni attualmente in corso, il taglio di qualsiasi genere di piante non stimate e oggetto di contestazione verrà sospeso. »

Le misure di questo decreto colpiscono giusto.

* * *

Il geometra allestisce il progetto di nuovo reparto. Ogni proprietario deve per quanto possibile ricevere in sostituzione delle sue antiche particelle una o più particelle approssimativamente nella medesima località e qualità. In casi eccezionali e non eccedenti differenze di fr. 200, il conguaglio o il compenso può farsi in denaro.

Principio di equità generalmente riconosciuto, che si debba rispettare il genere di coltivazione intrapreso dal proprietario. A un proprietario che possiede piccole estensioni di terreno molto fertile e tali da rendere con poco lavoro, non si può dare in cambio una grande estensione di terreno meno fertile, richiedente lavoro maggiore. Questo significherebbe danneggiare il proprietario in questione e quindi favorire altri proprietari.

Il progetto generale della nuova divisione viene portato a conoscenza degli interessati, che vengono diffidati a inoltrare eventuali ricorsi entro un mese (art. 34). I ricorsi vengono proposti al Tribunale, che nomina un collegio di 3 periti arbitri. Questo esamina tutti i ricorsi e udite sommariamente le parti, giudica inappellabilmente.

Approvando la nuova divisione, il Consiglio di Stato la dichiara in vigore (art. 36).

Nasce così giuridicamente la nuova proprietà. Col decreto del Consiglio di Stato il proprietario viene a perdere tutti i diritti sulla vecchia proprietà e acquista tutti i diritti inerenti alla proprietà sul nuovo territorio.

Su questo punto ritorneremo più tardi, come su quello che è il nocciolo giuridico dello sviluppo del raggruppamento e sulle conseguenze che da questo punto tutte derivano.

A questo momento l'opera vera e propria è finita. Restano da definire alcune questioni di procedura, nonchè il riparto delle spese.

I proprietari entrano in possesso delle particelle di terreno loro assegnate col prossimo S. Martino (11 novembre). Se nei fabbricati vi sono scorte, il primo proprietario ne conserva il godimento per un termine da fissarsi dalla delegazione (art. 36).

Considerazioni sulla legge.

La legge da noi esaminata ha subìto, durante gli anni successivi, modificazioni ed aggiunte. Ognuna di queste ha segnato un passo avanti nella facilitazione dell'opera, ed è risultato di esperienze fatte sul vivo. Vogliamo perciò dare un rapido sguardo alle legislazioni successive.

La legge sul raggruppamento e permuta dei terreni del 16 gennaio 1912, introdotta quindi subito dopo l'entrata in vigore del C. C. S., è sostanzialmente uguale alle precedenti. Prevede però facilitazioni ancora maggiori per il compimento dell'opera:

Art. 1: « Il raggruppamento delle parcelle è dichiarato di pubblica utilità per quei terreni ove l'eccessivo frazionamento è pregiudichevole agli interessi generali dell'agricoltura e dove esso è di natura ad aggravare considerevolmente le spese di impianto e manutenzione del Registro Fondiario.

« La domanda deve essere firmata da almeno un decimo dei proprietari... » (art. 7). Prima si pretendeva almeno un quarto dei proprietari.

« La Municipalità può delegare le sue attribuzioni alla propria Commissione fondiaria comunale », creata con l'art. 53 della legge sul Registro fondiario 10 luglio 1911.

Le legge complementare alla legge 16 gennaio 1912. del 30 novembre 1916, ribadisce, estendendoli, i principi fondamentali noti.

Principio generale, art. 1:

« Il raggruppamento dei fondi, nel senso generale della legge 16 gennaio 1912 è dichiarato obbligatorio per tutti i comuni o meglio per le singole parti del territorio comunale, man mano che si deve procedere alla misurazione dei terreni per l'impianto del Registro fondiario definitivo a norma del C. C. S., art. 38 tit. fin. Dalla revisione delle mappe esistenti, ammesse al beneficio del sussidio federale e agli effetti legali del Registro fondiario.

Il Consiglio di Stato decide, in via definitiva per ogni comune ed eventualmente per le singole sue località, se sia necessario il raggruppamento o se basti l'applicazione delle disposizioni sulla permuta e la rettifica dei confini completate dalla presente legge ».

Il decreto legislativo 27 dicembre 1920 reintroduce il principio della obbligatorietà anche nel caso di solo miglioramento del suolo:

« L'unione delle particelle mediante il raggruppamento o l'espropriazione deve essere eseguita ovunque si ottenga un risparmio nelle spese di impianto e manutenzione del registro fondiario oppure si consegua un miglioramento o una più agevole utilizzazione del suolo ». (art. 1).

Rimanda in seguito alla legge 21 luglio 1913 sui consorzi, che prevede il principio della domanda di uno o più interessati.

Il regolamento del 23 dicembre 1927 infine mitiga di molto tanto il concetto della obbligatorietà quanto quello della domanda di uno o più proprietari.

Art. 4: « Il Consiglio di Stato una volta in possesso di una domanda da parte di enti pubblici o di interessati tendente ad ottenere che sia ritenuta la presunzione di pubblica utilità in confronto dell'esecuzione di un determinato raggruppamento dei terreni.... trasmette l'istanza

stessa per esame e preavviso al Dipartimento di Agricoltura ».

Art. 6: « L'esame stesso deve estendersi all'esatto accertamento delle condizioni sia di fatto (grado di frazionamento, costo delle opere, valore dei terreni) che di ambiente (accertamento del numero dei proprietari favorevoli e contrari all'opera), quantitativo e qualità del terreno possieduto dagli uni e dagli altri, ecc. ».

Art. 7: « In determinati casi il Dipartimento di Agricoltura può ordinare la convocazione.... di assemblee preliminari o consultive dei proprietari interessati, onde meglio accertare il numero dei favorevoli e dei contrari al raggruppamento e spiegare lo scopo del medesimo ».

Si nota qui la tendenza a diminuire considerevolmente l'obbligo di esecuzione dell'opera. Si prende in considerazione il volere dei proprietari interessati prima di imporre la formazione del consorzio. E' prevista una campagna a favore del raggruppamento basata su opera di persuasione, non di imposizione.

Art. 8: « Il Consiglio di Stato di regola ammette la istanza dei promotori quando per il raggruppamento si ha l'adesione della maggioranza dei proprietari, oppure di un numero di proprietari che rappresenti la maggioranza dei valori o delle superfici da raggruppare ».

Da notare la introduzione del concetto di valore del terreno a lato e al posto del concetto di estensione dello stesso.

Il Consiglio di Stato può dipartirsi dalle norme di cui a 6, 7, 8, e rendere obbligatorio il raggruppamento dei terreni nei casi in cui il raggruppamento stesso si presenti necessario per l'esecuzione della misurazione catastale e per l'impianto del Registro fondiario, ovvero quando trattasi di risolvere il problema del raggruppamento di terreni con annesse reti stradali combinato con la misurazione catastale esteso ad intiere regioni comprendenti diversi comuni.

Il principio generale resta invariato. L'obbligatorietà dell'opera e la sua utilità sono riconosciute. Lo Stato però volontariamente decide di intervenire solo in casi speciali urgenti, lasciando per il momento la risoluzione degli altri casi alla iniziativa degli interessati.

Della obbligatorietà.

Nel Cantone Ticino il legislatore ha conferito alla permuta dei terreni il carattere di obbligatorietà colla legge 8 giugno 1852 e ha stabilito in quale misura la permuta stessa è resa obbligatoria.

Nel decreto legislativo circa variante sulla legge di raggruppamento e permuta dei terreni del 16 maggio 1906 troviamo:

« Anche sull'iniziativa di uno o più proprietari o del Dipartimento di Agricoltura, il Consiglio di Stato può costituire il consorzio mediante suo decreto ove il raggruppamento si manifesti necessario per l'applicazione di altre leggi di utilità generale e quando si tratti di terreni sottoposti ad altro consorzio sussidiato dallo Stato e dalla Confederazione e la superficie media delle particelle di un Comune o di una zona comprendente almeno cento pertiche censuarie sia inferiore ai 500 mq. ».

Nella legge 16 gennaio 1912 sul raggruppamento e permuta dei terreni, l'art. 9 aggiunge che il Consiglio di Stato può formare il Consorzio « in generale quando lo ritenga opportuno nell' interesse pubblico ».

Il raggruppamento dei terreni, tendente agli stessi scopi della permuta, è stato, colla legge 21 luglio 1913, reso obbligatorio dal legislatore, quando dà al Consiglio di Stato la facoltà di creare, *motu proprio,* il Consorzio. In questa legge, oltre quanto già citato, troviamo altri articoli nei quali questo concetto è espresso.

« *Dovranno* far parte dei Consorzi tutti i privati e le persone giuridiche, comprese quelle di diritto pubblico, ai quali dalle opere ridondi un utile. » (art. 4).

« Sulla domanda di uno o più interessati o sulla proposta del dicastero competente il Consiglio di Stato *ordina* la compilazione del progetto delle opere da eseguire... (art. 6).

Il Consiglio Federale, nel decreto concernente l'opera di raggruppamento dei terreni del 23 maggio 1918, visti gli art. 38-42 tit. fin. C. C. S. e gli art. 9, 10 della legge federale del 22 dicembre 1893 relativa al promovimento dell'agricoltura da parte della Confederazione decreta:

1) « le misurazioni catastali, nelle regioni in cui è necessario un raggruppamento dei terreni, saranno iniziate *solo dopo* compiuto questo raggruppamento ».

2) « I Cantoni nell'allestire ed eseguire i loro programmi di misurazione terranno conto di questa circostanza. Le autorità cantonali *devono adoperarsi* per ottenere il raggruppamento dei terreni ».

Essendo le misurazioni catastali obbligatorie e dovendo essere compiute entro un dato limite di tempo, si conchiude che il raggruppamento dei terreni è obbligatorio e deve essere fatto entro un dato limite di tempo. E' data quindi facoltà ai Cantoni di adottare quelle misure che riterranno opportune al compimento dell'opera.

Il Cantone Ticino adotta col decreto legislativo del 27 dicembre 1920 la norma che:

« l'unione delle parcelle mediante il raggruppamento o l'espropriazione *deve* essere eseguita ovunque si ottenga un risparmio delle spese di impianto e di manutenzione del Registro fondiario, oppure si consegua un miglioramento o una più agevole utilizzazione del suolo ».

L'ordinanza federale concernente le misurazioni catastali per il registro fondiario del 30 dicembre 1924, ripete all'art. 23 il principio dell'antecedenza del raggruppamento dei terreni alla misurazione.

Le due imprese devono essere compiute contemporaneamente in relazione reciproca, adoperando per la misurazione particellare i lavori geometrici inerenti ai raggruppamenti.

Dunque:

Il C. C. S. ha prescritto l'obbligo dell'allestimento del Registro fondiario e delle misurazioni entro 60 anni.

L'Autorità federale fa precedere il raggruppamento alla misurazione.

L'autorità cantonale obbliga al raggruppamento sia per preparare alla misurazione catastale sia allo scopo di ottenere un miglioramento agricolo.

Abbiamo visto le misure imperative adottate dalle legislazioni ticinesi per raggiungere lo scopo, e il regolamento mitigatore 23 dicembre 1927.

Oggi, per evitare ostacoli e viste le numerose domande di raggruppamento sia a scopo di misurazione

catastale sia a scopo di miglioramento del suolo, si eseguiscono di preferenza i lavori dove ci sia il consenso degli interessati.

Avvicinandosi la scadenza del termine fissato dal C. C. S. per la esecuzione delle misurazioni, si procederà d'autorità: i proprietari verranno effettivamente obbligati ad eseguire il raggruppamento prima di procedere alla misurazione.

Dopo il 1920, i ricorsi contro l'utilità pubblica vengono decisi dal Gran Consiglio; nel Cantone Ticino dipende quindi da quest'ultimo, e cioè dalla suprema autorità legislativa del paese, il decidere se un raggruppamento dei terreni dev'essere eseguito o meno. Ciò in base alla legge del 27 dicembre 1920 che fa riferimento alla legge sui consorzi.

Nel Cantone Ticino si eseguirono raggruppamenti dei terreni:

a) dal 1912 al 1920 in seguito a decisioni della maggioranza assoluta dei proprietari intervenuti all'assemblea (legge 1912);

b) dal 1920 al 1927 — in parecchi casi — sulla semplice domanda di alcuni interessati (legge 1920);

c) dopo il 1927 (in seguito all'entrata in vigore del regolamento 23 dicembre 1927), sono quasi sempre le stesse *Assemblee comunali* che si pronunciano sull'attuazione del raggruppamento dei terreni combinato con la misurazione catastale ed esteso non più a date zone, ma bensì all'intiero comprensorio di un determinato comune.

Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha imposto solo due volte la esecuzione di opere di bonifica fondiaria, ma non in base a leggi sull'agricoltura, bensì a norma del decreto legislativo 25 maggio 1917, col quale gli si accordavano facoltà straordinarie provocate e giustificate dalle speciali condizioni del paese in tempo di guerra, di prendere tutte le misure atte a promuovere e garantire al Cantone i mezzi di sussistenza.

Il 22 settembre 1917 il Consiglio di Stato decreta che la bonifica del Piano di Magadino è dichiarata opera di pubblica utilità, da eseguirsi con la maggior sollecitudine possibile — dà al Dipartimento di Agricoltura l'incarico di allestire il piano definitivo e di stipulare i relativi contratti — di prendere tutti i provvedimenti ne-

cessari per l'inizio immediato dei lavori di esecuzione in accordo con l'Autorità federale, dichiara che la partecipazione dei Comuni interessati sarà fissata dal Consiglio di Stato, all'atto della formazione del Consorzio.

L'8 novembre 1917 si pronuncia in modo esattamente identico in merito all'opera per la bonifica del Piano del Vedeggio.

Abbiamo quindi nel Cantone Ticino una obbligatorietà che è nella legge e che in pratica costituisce l'eccezione e una facoltatività che dovrebbe forse essere l'eccezione, e che in pratica è regola.

PARTE TERZA

CAPITOLO PRIMO

La proprietà.

Espropriazione per causa di pubblica utilità.

Le molteplici esigenze della convivenza sociale fanno sì che il diritto assoluto dell'individuo sulle cose soggette al suo dominio risulti necessariamente limitato e modificato, sia di fronte ai diritti uguali degli altri, sia di fronte a quelli maggiori e perciò prevalenti della comunanza.

Si hanno perciò due ordini di restrizioni regolate dalla legge, concernenti le une lo sviluppo dei diritti individuali, stabilite le altre nell'interesse collettivo, perchè dal diritto dell'individuo non resti impedito l'esercizio del diritto della comunanza.

Per queste ragioni gli scrittori del diritto comune affermarono essere la proprietà « jus utendi et abutendi, quatenus juris ratio patitur ».

Nei codici moderni la proprietà viene definita come il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purchè non se ne faccia un uso vietato dalle leggi e dai regolamenti » (1).

Così pure il nostro Codice, con l'espressione: « disporre liberamente di una cosa entro l'ordine giuridico. «

La proprietà è dunque un diritto assoluto; è riconosciuta come cardine dell'ordinamento sociale e come tale garantita dalle costituzioni e dalle leggi.

Così, ad es., vediamo questo principio espresso nella Carta dei Diritti dell'Uomo del 26 agosto 1789, prima

(1) Giunio SABBATINI — op. cit., V. 1, p. 4.

legge europea in cui appare apertamente dichiarato, con lo spirito dei tempi nuovi:

« La proprietà, essendo un diritto inviolabile e sacro, non potrà essere tolta in nessun caso, salvo quello in cui la necessità pubblica, legalmente constatata, lo esiga chiaramente e sempre a condizione di una giusta, preventiva indennità. » (art. 17)

Gli stessi principî vennero poi successivamente ripetuti nelle varie costituzioni politiche e nelle leggi civili della Francia e delle altre Nazioni, pur con qualche modificazione. Modificazione peraltro tendente ad estendere il diritto di ingerenza dello Stato, limitando il carattere assoluto della « necessità pubblica » per sostituirlo con quello più ampio della « pubblica utilità » o « interesse pubblico ».

La proprietà è dunque inviolabile. E questo per principio. Non ci estenderemo a trattare l'argomento della giustezza di tale inviolabilità, l'argomento essendo esaurito in numerosissimi trattati e filosofici e politici e giuridici, sì che ci si pensa ormai come ad un assioma.

Esiste però una necessità, superiore nel campo sociale al diritto del singolo individuo, e cioè la pubblica utilità.

Qui pure le discussioni e le dissertazioni sono state molto numerose, soprattutto nel campo filosofico. Il bene della comunità, il bene di tutti passa innanzi al bene di un piccolo numero di individui o al bene di un solo individuo, il quale peraltro non deve essere obbligato a soffrire ingiustizia per essere lo strumento al raggiungimento di questo bene.

Noi vediamo come l'articolo citato dalla Carta dei Diritti dell'Uomo tenga presente questo fatto: nessuno deve soffrire una ingiusta misura contro la sua proprietà, anche se per caso da questa misura dipenda il benessere di molti o della maggioranza. (La concezione del benessere di tutti trova posto si può dire esclusivamente nella teoria, poichè cade nella impossibilità pratica di controllo e di esecuzione.)

Ma questa misura presa contro la proprietà individuale — ingiusta se violenta o autoritaria — viene mitigata, appunto rispettando l'idea e del bene pubblico e del bene del singolo, con un compenso. Il singolo cittadino, cui viene levato o danneggiato o comunque modifi-

cato il diritto di proprietà, perchè appunto il risultato del levare e del modificare e del danneggiare sarà certamente causa di maggiore benessere per molti, fra cui direttamente o indirettamente il danneggiato stesso, non deve soffrire una perdita nella somma del suo patrimonio.

Quindi il patrimonio — somma delle proprietà dell'individuo non viene ad esser leso da questo levare o modificare — che chiameremo d'ora innanzi espropriare. Non viene mutato il totale del suo avere; ne viene mutata in parte la qualità.

E questo il cittadino deve soffrire, perchè è tutto ciò che la comunità, i cui interessi sono più forti di quelli del singolo individuo, può fare per salvaguardare se stessa senza trascurare i suoi componenti.

Abbiamo parlato finora indifferentemente di cittadino e individuo, intendendo sempre il medesimo soggetto del diritto, in quanto le relazioni di proprietà e di benessere di cui ci occupiamo non possono esistere che di fronte ad una comunità organizzata, sia essa famiglia, città o nazione, non di fronte a singole persone.

Siamo arrivati a parlare della espropriazione. La parola « espropriazione » presa nel suo significato etimologico e comune, suona « privazione o cessazione forzata » di proprietà. Lo Stato ha e talvolta dà, per mezzo delle sue leggi e dei suoi organi esecutivi, diritto di ingerenza nella proprietà di un cittadino.

Sorgono a questo punto infinite domande e questioni e teorie controverse, tendenti le une a giustificare l'ingerenza dello Stato, tendenti le altre a negare allo Stato questo diritto.

Gli scrittori francesi e belgi, soprattutto i più antichi, tendono piuttosto ad accentuare il carattere della prevalenza dell'interesse sociale e statale su quello individuale nella espropriazione, facendosi eco dei concetti dominanti nel periodo della Rivoluzione.

Ci limiteremo a riprodurre in parte il pensiero di un grande economista francese, Leroy-Beaulieu (1), avverso alla ingerenza dello Stato nelle cose private dei cittadini, incredulo delle possibilità fattive di uno Stato, discepolo

(1) LEROY-BEAULIEU — L'Etat moderne et ses fonctions.

dello Spencer affermante che « la macchina pubblica è lenta, stupida, prodiga e corrotta », il quale resta nella sua avversione pur tanto oggettivo da affermare:

« I bisogni comuni sono tali da non poter essere soddisfatti che dall'azione della comunità stessa, poichè ogni opposizione individuale, sia pure limitata, è loro di ostacolo. L'apparato di obbligatorietà, di coercizione è qui di rigore. Un certo intervento nella preparazione, se non nella esecuzione dei lavori pubblici fa parte dei bisogni comuni della Nazione: voglio accennare all'esercizio del diritto di espropriazione, che non può essere affidato che allo Stato. »

Siamo quindi di fronte al riconoscimento totale del diritto di espropriazione che incombe allo Stato per salvaguardare gli interessi comuni dei cittadini e per migliorare la loro posizione economica.

Questo in linea generale. Abbiamo visto come Huber qualifichi il raggruppamento dei terreni come una specie di espropriazione di utilità pubblica.

Riconoscendo allo Stato la facoltà di espropriare, bisogna logicamente riconoscergli la facoltà di intraprendere l'opera del raggruppamento dei terreni, che colla espropriazione ha stretta parentela, che anzi si fonda sul diritto di espropriazione.

Troviamo utile riportare ancora una volta parole di Leroy-Beaulieu (1):

« Lo Stato è il rappresentante della perpetuità sociale, deve provvedere a che le condizioni generali di esistenza della Nazione non si deteriorino — ciò è il minimo richiesto — meglio ancora, che migliorino.

Il guadagno immediato o futuro non è sempre sufficiente a spingere i privati alla azione; poi l'opera, per essere efficace deve spesso estendersi ad una superficie considerevole: ci vuole spesso la collaborazione e il concorso non solamente di un grande numero di abitanti di una regione, ma di tutti o quasi i detentori del terreno in questa regione. Quando questa intesa viene a mancare, l'intervento dello Stato, sia in forma mitigata, sia in forma assoluta, è giustificato ».

Viene dunque riconosciuta la facoltà allo Stato di intervenire o in forma mitigata o in forma assoluta, sia

---

(1) LEROY-BEAULIEU — op. cit.

mediatamente, cioè con pressione sui proprietari, sia immediatamente, assumendosi l'esecuzione dell'opera. Questo sempre quando l'opera da intraprendere sia necessaria.

Napoleone Buonaparte fu il primo il quale pensò a dare alla proprietà le garanzie necessarie a reprimere possibili abusi in materia di espropriazione. Troviamo nella sua corrispondenza una nota che costituisce un documento legislativo, nota dalla quale togliamo quanto segue:

« Bisogna anzitutto definire in quale forma devesi constatare la pubblica utilità. Dovrebbe essere un Senatoconsulto, una legge o un decreto deliberato in Consiglio di Stato... Per espropriare un cittadino, un atto dell'Autorità superiore deve dire che tale azione è utile. » (1)

La cura di stabilire quando un'opera sia necessaria e sia di utilità pubblica è lasciata alle leggi, meglio, alla Autorità che promulga le leggi.

Gli avversari di questa facoltà dello Stato osservano come molte volte le Autorità competenti esagerino nel concedere la qualità di opera di pubblica utilità. Questa affermazione non è cosa che ci riguarda. L'operato dello Stato può e deve essere giudicato volta per volta. Non può essere concessa una autorità limitata a casi speciali. La norma per la concessione del carattere di utilità pubblica ad un'opera non può corrispondere ad una formola matematica, come vorrebbe Léon de Riedmatten (2), che sia la risultante positiva della somma dei vantaggi e degli svantaggi immediati. Ci sono delle considerazioni che esulano dalla concezione di vantaggio e di svantaggio per entrare nell'ambito del significato di un'opera e dell'esempio che un'opera dà, che mirano ad effetti talvolta lontani, ad effetti che non si possono dire non raggiungibili prima che passi uno spazio di tempo adeguato, talvolta considerevole. Questo ci sembra essere il caso del raggruppamento dei terreni. Anche là ove gli effetti

---

(1) da SABATINI — op. cit., p. 51 — Il Sabatini stesso dichiara tolta la citata massima dalla celebre nota 29 sett. 1809 dettata dal quartiere generale di Schönbrunn e diretta al Consiglio di Stato e da una lettera di Napoleone a Cambacérès.

(2) Léon de RIEDMATTEN — op. cit., p. 108.

immediati sono scarsi in confronto alla mole e alle spese dell'opera, non si può gridare alla inutilità.

L'agricoltura e l'economia di un paese non si sanano nello spazio di dieci anni. Occorrono talvolta parecchie generazioni per rifare quella che in poco tempo è andato distrutto.

E lo Stato deve poter guardare e mirare più in là di quello che può essere l'interesse materiale del momento, pena una sterilità che renderebbe ingiustificato ogni suo movimento.

In proposito bene viene osservato:

« Esigere una necessità assoluta sarebbe quasi stato un rendere impossibile l'espropriazione. Sarebbe stato un sacrificare all'interesse privato quello pubblico. Non era necessario creare delle strade... — era però utile (1) ».

Nè più ci dilungheremo a considerare altri aspetti di questa questione ormai comunemente risolta in modo concorde.

Abbiamo visto come la restrizione al diritto di proprietà che lo Stato può imporre al proprietario sia pienamente giustificata dalle circostanze.

Il riconoscimento allo Stato di intervenire e modificare il diritto di proprietà di un individuo, implica però delle restrizioni importanti, come abbiamo visto, prima delle quali l'accertamento legale dell'interesse pubblico e il mantenimento del diritto di ingerenza dello Stato nei limiti dello stesso bisogno.

Devesi inoltre corrispondere al proprietario espropriato una indennità proporzionata al danno sofferto nell'interesse collettivo; la indennità deve essere preventiva.

Osservando la legislazione ticinese, vediamo inoltre come lo Stato limiti ancora volontariamente a sè stesso questo diritto, per lasciare l'iniziativa, quindi l'espressione di volontà a un certo numero di cittadini, che ha variato secondo le leggi.

Lo Stato dichiara di pubblica utilità l'opera del raggruppamento dei terreni, senza direttamente imporla. Dice « è obbligatoria », ma non fissa un limite di tempo nel quale l'opera deve essere compiuta. L'obbligatorietà

---

(1) SABATTIER — op. cit., p. 146.

perde così molto della sua durezza nei confronti del proprietario: è più che altro un ammonimento, un riservarsi di passare a misure decisive, quando di questa volontà dello Stato non si voglia tener conto.

Abbiamo notato più sopra, come il Consiglio di Stato ticinese abbia imposto solo due volte dei lavori pubblici al popolo, nemmeno valendosi delle leggi agricole che gli avrebbero concesso il diritto di imposizione, bensì basandosi su pieni poteri straordinari, derivanti dallo stato di guerra delle Nazioni europee: e abbiamo chiuso il precedente capitolo affermando esservi nel Ticino una obbligatorietà nella legge, che forma, nella pratica l'eccezione.

Della proprietà nel raggruppamento.

Secondo la citata definizione di Huber, il raggruppamento dei terreni avviene sulla base di un processo di espropriazione.

Nel processo di espropriazione comune noi troviamo tre persone partecipanti: lo Stato, l'espropriato e l'espropriante. Il più delle volte lo Stato e l'espropriante sono la medesima persona. Nel raggruppamento dei terreni invece si ha che l'espropriante, meglio gli espropriantì, e gli espropriati sono le medesime persone,

Questo almeno nella nostra legislazione, in cui l'esecuzione dell'opera è lasciata al consorzio (1).

In altre legislazioni ciò non è necessario: lo Stato eseguisce egli stesso l'opera, a mezzo di autorità amministrative. Abbiamo qui ciò che Lutz (2) chiama « Behördenorganisation », organizzazione per via amministrativa.

Riguardo alla natura giuridica del raggruppamento dei terreni si hanno molte teorie. Ci limiteremo a considerare quelle che ci sembrano più diffuse.

L'una dice che il Consorzio, società di diritto pubblico in quanto formata per legge dallo Stato, raccoglie nelle sue mani tutto il territorio da raggruppare. Compera, per così dire, per via di espropriazione tutto il ter-

---

(1) STAMPA — op. cit., p. 67.
(2) LUTZ - op. cit., p. 59.

ritorio e lo rivende ai singoli proprietari. I proprietari avrebbero a garanzia un diritto di precedenza.

Questa soluzione sarebbe spiccia ed elegante, se non sorgessero delle complicazioni.

Infatti la costruzione di questa teoria non corrisponde alla realtà.

La società di diritto pubblico — consorzio — non viene fondata con lo scopo di assumere nelle proprie mani tutto il territorio e di venderlo in altra divisione ai soci. Lo scopo del consorzio è di eseguire la nuova ripartizione. In più, il proprietario facente parte del consorzio non viene ad essere padrone di un diritto di valore corrispondente alla sua proprietà, ma resta padrone direttamente della vecchia proprietà fino al momento della nuova ripartizione. Resta padrone, pur con certe limitazioni, come vedremo.

Nè si può considerare, come alcuni vorrebbero, questo stato di proprietà limitata, decorrente dal momento della decisione dell'opera al momento del suo compimento, come una specie di usufrutto, in quanto il proprietario ha diritti ben maggiori e di diversa natura di quelli dell'usufruttuario.

Altra teoria, che più si avvicina alla realtà che le precedenti, pur allontanandosene in certi punti, vuol considerare la situazione generale come una comproprietà.

I vecchi proprietari si uniscono e uniscono i loro fondi in modo da farne un tutto unico. Restano assieme comproprietari del territorio. Questa tesi, sostenuta da Gustavo Diez (1), dà al membro del consorzio un diritto a una quota ideale della totalità dei terreni riuniti — diritto che dura quanto dura l'esecuzione dell'opera — e solo questo diritto.

Esaminando questa tesi, al lume delle disposizioni emanate dal C. C. S. sulla comproprietà notiamo come fino ad un certo punto essa sia accettabile. Infatti il diritto del comproprietario corrisponde ad un dipresso al diritto di ogni membro del consorzio sulla sua proprietà. La quota portata dal proprietario nel consorzio, uguale al valore dell'antica proprietà, può essere alienata, pignorata, sequestrata, ecc.

---

(1) Gustavo DIEZ — op. cit.

Per quanto riguarda l'amministrazione però, (art. 647 C. C. S.) notiamo come il diritto di disporre della cosa che compete al proprietario nel raggruppamento dei terreni vada ben più in là di quello concesso al comproprietario. L'art. 647/3 dice esplicitamente:

« Per gli atti di amministrazione più importanti, quali i cambiamenti di coltura e i lavori di manutenzione straordinaria, occorre la decisione di una maggioranza di comproprietari, che rappresenti in pari tempo la maggior parte della cosa ».

Certamente questo articolo è stato pensato e steso in rapporto alla comproprietà su un oggetto definito, ad es. un singolo campo, ecc., in cui la cultura assume una parte preponderante nella amministrazione.

La disposizione non potrebbe venire applicata con la stessa rigidezza ad un territorio quale si presenta nel caso speciale del raggruppamento dei terreni, formato originariamente da numerose parcelle, che porta ancora netti nella sua costituzione i segni della sua eterogenea origine.

Tuttavia si nota come il diritto che ogni proprietario conserva sul suo terreno è ben diverso e ben più vasto di quello di un comproprietario sulla quota ideale. Una comproprietà nella quale ogni comproprietario ha dei diritti — sia pur limitati — ma sempre vastissimi su di una parte e non ha ingerenze o missione sulle altre, si risolve logicamente in una proprietà effettiva sulla parte stessa. Quando oltre ai diritti in sè si hanno anche i doveri di amministrazione separata, quando il proprietario sopporta i danni e le spese per la sua parte, nessun dubbio può ancora rimanere.

Se per un caso qualsiasi il proprietario di beni facenti parte del comprensorio si vede annientato il suo avere da una alluvione o da una frana o da uno qualunque di quegli avvenimenti compresi nel concetto di forza maggiore, non si verifica quello che accadrebbe in una comproprietà di cui una parte scompare, cioè il danno di tutti i comproprietari, bensì il danno del proprietario solo. Queste considerazioni ci fanno propendere verso una terza teoria, che ci sembra più si avvicini alla realtà che non quelle da noi finora citate.

Questa teoria qualifica il consorzio come una società di diritto pubblico, avente per iscopo di raggiungere una nuova divisione di un dato territorio fra i proprietari dei

terreni componenti questo territorio, in via di un processo di espropriazione.

Il consorzio espropria il proprietario, ma non diventa padrone del territorio neppure per un momento.

Infatti, oltre che non avere lo scopo di riunire nelle proprie mani la massa delle proprietà, oltre che non avere quello che in diritto romano è detto « animus domini », il consorzio non ha per principio il diritto di farsi iscrivere a registro come proprietario del territorio mentre iscritto resta fino alla nuova ripartizione il vecchio proprietario.

Il consorzio non può vendere il territorio o parte di esso a terzi col procedimento della decisione della maggioranza. Unico avente diritto a queste operazioni, dipendenti e attributi della proprietà, è il proprietario singolo.

Esistono bensì dei casi in cui il consorzio acquista per sè un diritto di proprietà; e cioè quando per espropriazione compera un terreno che per sua natura non entrerebbe nel comprensorio del raggruppamento. Questo è però un caso speciale che non ha a vedere con la organizzazione generale. Il consorzio acquista qui la proprietà per tutta la sua esistenza; al momento della divisione definitiva e quindi del suo scioglimento questo terreno viene ripartito. E nemmeno in questo caso è lecito parlare di comproprietà, poichè proprietario del terreno in questione è il consorzio, nella sua qualità di persona giuridica.

Il nostro modo di vedere è suffragato in modo lampante anche dal contenuto di una legge ticinese, la legge citata sul raggruppamento e permuta dei terreni, del 28 maggio 1902.

Detta legge divide nettamente in tre categorie i raggruppamenti: per consorzio, per espropriazione, mediante permuta.

Il raggruppamento per consorzio e il raggruppamento mediante permuta sono le forme comuni che già abbiamo descritte.

Il raggruppamento per espropriazione (bisognerebbe parlare di espropriazione pura) è così regolato:

l'iniziativa e il diritto a procedere spettano al Patriziato o al Comune. Condizioni per l'acquisto di tale diritto sono:

1) migliorare questi terreni purgandoli dalle vegetazioni senza valore, prosciugandone per quanto possibile le parti acquitrinose, costruendovi le necessarie strade, consolidando i pendii che minacciano franamenti e praticandovi i necessari rimboschimenti;

2) rivendere i medesimi terreni, con le rispettive stalle con diritto di precedenza ai vecchi proprietari, suddivisi in nuovi e razionali appezzamenti, riservando al caso al Comune o Patriziato i boschi o altre parti di vantaggio generale.

Si nota come il patriziato o il comune o comunque l'ente iniziatore assuma la proprietà del territorio, risarcendo i proprietari. Rivenda quindi il territorio con preferenza ai proprietari precedenti.

Se in questa formola si sostituisce al diritto di precedenza dei vecchi proprietari l'obbligo di rivendere ai vecchi proprietari, abbiamo la forma descritta e propugnata dalla teoria opposta a quella cui ci uniamo.

Ora abbiamo visto che così non è. La legge ticinese separando e ordinando differentemente le due parti della materia, riconobbe loro implicitamente una differenza fondamentale, che torna ancora una volta a sostegno della nostra opinione.

Il Governo del Cantone di Basilea-Campagna, in una decisione del 20 dicembre 1905 definisce chiaramente la posizione del proprietario durante l'esecuzione dell'opera.

Dichiara innanzitutto che la nascita della nuova proprietà oppure il trapasso della proprietà stessa è giuridicamente avvenuto colla iscrizione del decreto di messa in vigore della nuova ripartizione nel verbale. Da ciò si nota come la proprietà dei terreni facenti parte del comprensorio non va alla commissione di esecuzione: questa ha solo la competenza di disporre dei terreni di vecchia ripartizione allo scopo dell'esecuzione dei piani presentati. Questi terreni vengono lavorati e sfruttati durante l'esecuzione dell'opera ancora per quanto possibile dai vecchi padroni, i quali sono da considerarsi perciò come *proprietari* fino al momento finale dell'esecuzione (1).

---

(1) Da LUTZ - op. cit. pag. 83.

Limitazioni e imposizioni.

Abbiamo accennato in principio al presente capitolo come la proprietà, pure essendo inviolabile e garantita dalle Costituzioni, vada soggetta a variazioni di contenuto. Una modificazione al contenuto della proprietà si dice limitazione di proprietà.

La proprietà è garantita dalla Costituzione federale per quel valore che le viene riconosciuto dalla legislazione in vigore. Una modificazione della legislazione, la quale possa causare una modificazione non ancora esistente del contenuto della proprietà non è per nulla esclusa da tale garanzia (2).

Il Tribunale Federale in una sua sentenza dice: « Modificandosi le limitazioni della proprietà colle esigenze del momento, il contenuto del diritto di proprietà è sottomesso al mutare della legislazione, e le disposizioni e gli effetti uniti alla proprietà cambiano colle leggi che modificano con limitazioni il contenuto e i confini della proprietà stessa. »

Nel nostro studio ci occuperemo solo di quelle limitazioni di proprietà che sono contenute in leggi riguardanti appositamente l'opera di raggruppamento dei terreni.

Qualsiasi limitazione di proprietà, anche se mira a colpire una sola manifestazione di questo diritto e anche una manifestazione praticamente secondaria e di scarsa importanza, viene a modificare la proprietà nella sua essenza, per il fatto di ledere un diritto assoluto.

Limitazione di proprietà è anche limitazione di esercizio della medesima.

Per non parlare che delle nostre leggi cantonali, abbiamo già visto in altra parte del nostro studio quali siano le limitazioni derivanti dall'obbligo di partecipare all'impresa del raggruppamento dei terreni, imposto ai proprietari di terreni facenti parte di una data zona, obbligo che annulla la loro volontà personale per sottometterla alla volontà della maggioranza.

---

(2) Vedi Messaggio al Gran Consiglio dei Grigioni concernente l'emissione di un'ordinanza sulla proprietà fondiaria del 10 aprile 1930.

Abbiamo visto come questo obbligo venga giustificato e come vengano analizzate le cause per cui un proprietario comunemente nega la sua partecipazione. Abbiamo visto pure come queste cause non basino la massima parte delle volte su ragioni economiche veramente importanti, bensì sulla speciale conformazione mentale del proprietario attaccato al suo pezzetto di terreno.

La legge federale prima, le leggi cantonali poi, regolano questi rapporti dei proprietari recalcitranti con l'impresa, offrendo loro ampie possibilità di ricorso e di contestazione.

Nel nostro Cantone, nella legge 28 maggio 1902, la iniziativa spetta alla Municipalità — la più vicina rappresentanza dei cittadini — e ai proprietari stessi.

Se la iniziativa spetta ai proprietari, basta che un quarto di essi inoltri domanda perchè il Consiglio di Stato costituisca il consorzio. (Questa disposizione è leggermente modificata col Regolamento del 1927).

Di più, il Consiglio di Stato può costituire il consorzio mediante suo decreto, anche su iniziativa di uno solo o più proprietari, quando il raggruppamento si manifesti necessario per l'applicazione di altre leggi di utilità generale o quando si tratti di terreni sottoposti ad altro consorzio sussidiato dallo Stato o dalla Confederazione. In questo secondo caso il Consiglio di Stato costituendo il consorzio decide implicitamente il raggruppamento dei terreni senza appellazione, annullando preventivamente una manifestazione di contraria volontà dei proprietari.

Infatti, l'art. 15 di detta legge, come già abbiamo fatto osservare, prevede che se anche la maggioranza assoluta dei proprietari o un numero dei proprietari che rappresenti la metà della superficie della zona di raggruppamento non si dichiara consenziente — condizione questa necessaria alla risoluzione nel primo caso — il consorzio resta lo stesso creato e l'opera imposta.

Qui il proprietario non ha alcun diritto di ricorso contro la decisione del Consiglio di Stato. Motivo è il fatto che il Consiglio di Stato deve tutelare a che i sussidi pagati dalla Confederazione e dal Cantone, per un consorzio cui i terreni suddetti sono sottoposti, non vengano a perdere della loro sufficienza pratica per il fatto

di peggioramento o di non miglioramento delle condizioni dei terreni stessi.

In altre parole, quando la Confederazione o il Cantone già fanno beneficiare di sussidi dei proprietari per il compimento di un'opera che verrebbe ad essere facilitata e resa praticamente meglio attuabile da un raggruppamento dei terreni, essi hanno il diritto di imporre questo raggruppamento. E se il raggruppamento si manifesta necessario per l'applicazione di altre leggi di utilità generale, la facoltà di imposizione che lo Stato si riserva è doppiamente giustificata.

Se invece l'iniziativa proviene o dalla Municipalità o da un quarto dei proprietari, ci sembra che la volontà dei non consenzienti non sia sufficientemente garantita nelle sue manifestazioni di ricorso.

Infatti, secondo l'art. 20 di detta legge, si ha che il ricorso solo è proponibile:

a) per violazione di garanzie essenziali nella tenuta dell'assemblea e nelle votazioni quando sia influente sulle decisioni e

b) sulla ammissibilità e sulla estensione del raggruppamento.

Abbiamo visto analizzando in altra parte del nostro studio l'articolo che tratta delle decisioni dell'assemblea, come la condizione di validità di dette decisioni sia l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei proprietari intervenuti o da un numero di proprietari che rappresenti la metà della superficie della zona di raggruppamento secondo il catasto. Abbiamo notato gli abusi cui questa disposizione della legge dà adito.

L' articolo citato apre quindi la via a due sorta di ricorso, una sulla forma della votazione decisiva, l'altra sul contenuto della decisione. Per ambedue giudice inappellabile è il Consiglio di Stato. Questa procedura è senz'altro spiccia e va dritta allo scopo di non complicare e ritardare il compimento dell'opera.

Ci sembra però che possano sorgere dei casi di importanza tale da richiedere a garanzia di loro equa soluzione maggior tempo che non fissi la legge e forse una autorità di appello.

Nè ci dilungheremo ad analizzare di nuovo lo svolgimento delle disposizioni riguardanti e l'iniziativa e le

decisioni. Già l'abbiamo fatto in altra parte del nostro lavoro, pur solo a titolo di accenno.

Veniamo invece ad osservare queste disposizioni nell'ultima legge promulgata nel nostro Cantone in materia, la legge 27 dicembre 1920 e il regolamento a detta legge del 23 dicembre 1927.

Il decreto legislativo 27 dicembre 1920 stabilisce più chiaramente che non le leggi precedenti le formalità che devono essere rispettate e definisce le garanzie accordate alla manifestazione della volontà dei proprietari. Detto decreto pone innanzitutto — applicando gli articoli da 4 a 9 della legge sui Consorzi — che ogni opposizione deve essere inoltrata al Consiglio di Stato.

I ricorsi che contestano la pubblica utilità sono sottoposti al Gran Consiglio. Il Consiglio di Stato è giudice inappellabile per ogni altra controversia, escluse le opposizioni alle stime, per le quali vengono eletti dei periti distrettuali, e le questioni di diritto civile, per le quali competente è il foro giudiziario. Queste ultime tuttavia, come espressamente decide la legge, non hanno azione sospensiva sull'esecuzione dell'opera: si risolvono invece in domande di indennizzo.

Il regolamento del 23 dicembre 1927 concernente la esecuzione delle opere di raggruppamento dei terreni, basandosi sulla legge da noi prima citata, emette delle regole più che altro di procedura, regole che tendono tuttavia a migliorare le condizioni di salvaguardia della volontà del singolo proprietario in confronto alla situazione precedente.

Basandosi sul decreto federale 23 marzo 1918 concernente il promovimento dell'opera di raggruppamento dei terreni e sulla legge cantonale 27 dicembre 1920 rende obbligatoria l'esecuzione dell'opera nei casi che si presentano di necessità per l'impianto del registro fondiario, « quando trattasi di risolvere il problema del raggruppamento dei terreni con annesse reti stradali combinato con la misurazione catastale esteso ad intiere regioni, comprendenti diversi comuni. »

Per gli altri casi prevede una serie di abboccamenti e riunioni fra i proprietari e i rappresentanti dello Stato, allo scopo di stabilire le condizioni speciali nei loro particolari e procedere più in via di persuasione che non di obbligo e imposizione legali.

Sono queste regole di procedura però che non modificano l'essenza e la portata della limitazione di proprietà.

* * *

Un articolo che si ripete in tutte le leggi ticinesi di cui è oggetto nel nostro studio e che pur variando di stesura non varia di contenuto, è l'art. 17 della legge 28 maggio 1902, che già abbiamo citato:

« Risolto il raggruppamento, ogni variazione e innovazione che possa alterare la natura e il valore dei terreni che vi sono compresi, rimane senza effetto. »

Abbiamo già visto come, a nostro parere questo articolo non modifichi il diritto di proprietà, ma sia di carattere puramente tecnico, diretto a facilitare l'opera di rilievo e di stima, e a dare alla stessa, una volta terminata, un carattere definitivo, che non deve più andar soggetto a cambiamenti. Il proprietario non viene coercito nel suo diritto di fare o non fare: della sua azione non si tiene conto agli effetti della partecipazione all'opera.

Presenta invece i caratteri di limitazione di proprietà la disposizione contenuta nel decreto esecutivo emanato dal Consiglio di Stato il 16 dicembre 1930, decreto cui pure abbiamo già accennato.

« In occasione dei lavori di raggruppamento dei terreni, tutte le piante isolate verranno stimate e iscritte nel relativo registro.

... Fino a sistemazione definitiva della proprietà resta vietato salvo casi speciali... ogni e qualsiasi taglio di piante stimate e iscritte nello speciale registro.

Nel caso di raggruppamenti dei terreni attualmente in corso, il taglio di qualsiasi genere di piante non stimate e oggetto di contestazione verrà sospeso. »

Se nell'articolo citato più sopra la misura assumeva carattere puramente o almeno in gran parte tecnico, nel decreto del 16 dicembre 1930 il divieto espresso ha tutti i caratteri della limitazione di proprietà. Il proprietario può eseguire dei lavori sul suo terreno, che non gli vengono computati se tendenti a modificarne la natura in modo da sottrarlo al comprensorio del raggruppamento.

Il proprietario non può invece eseguire dei tagli di piante sul suo terreno, non può tagliare delle piante che non siano stimate a parte e iscritte a registro, pena le disposizioni contemplate nell'art. 59 della legge forestale cantonale di applicazione della legge forestale federale del 26 giugno 1912.

Già abbiamo altrove notato come questa disposizione tenda ad impedire atti di sabotaggio da parte di proprietari recalcitranti.

Nella legge 28 maggio 1902 troviamo inserite altre forme di limitazione di proprietà. Ad esempio all'articolo 33:

« Le proprietà comprese nel comprensorio, benchè escluse dal raggruppamento o al medesimo attigue, sono tenute a fornire il terreno per le strade, le condotte d'acqua per le fosse di prosciugamento, nel luogo di minor danno, dietro equo compenso. »

Il diritto di espropriazione è esteso quindi anche — parzialmente — ai terreni non sottoposti direttamente al consorzio. Il Consorzio ha diritto di espropriare terreno, di imporre opere anche fuori della sua giurisdizione diretta, in quanto i terreni sottoposti a questa espropriazione non entrano nella zona da raggruppare. Sono terreni che direttamente o indirettamente vengono ad essere avvantaggiati dall'esecuzione del raggruppamento: devono quindi contribuire, almeno per quanto concerne la rete stradale e la rete di irrigamento.

Questa limitazione di proprietà a scopo di costruzione di rete stradale e di rete di irrigamento grava logicamente anche su tutti i fondi facenti parte del comprensorio.

Altra limitazione importante consiste nella accensione di una ipoteca legale senza obbligo di iscrizione, sopra tutti i beni soggetti al consorzio, per il pagamento dei rispettivi contributi.

Questa disposizione emanata nella legge sui consorzi del 21 luglio 1913 all'art. 20 si basa sull'art. 836 C. C. S. il quale appunto stabilisce la validità di una simile ipoteca pur senza iscrizione obbligatoria. Il proprietario che fa parte del consorzio vede i suoi fondi automaticamente resi pegno, assieme ai fondi di tutti gli altri proprietari, a copertura delle spese cui va incontro il consorzio nell'esecuzione dell'opera.

Vogliamo ora parlare brevemente della possibilità legale di sospendere la facoltà di disporre durante le operazioni di raggruppamento.

Il progetto di nuova legge sul registro fondiario quale è uscito dalle deliberazioni della Commissione speciale del Gran Consiglio, regolava la materia nei seguenti termini:

Art. 59.

« *Casi di raggruppamento - Primo periodo.* — Nel primo periodo, cioè durante l'elaborazione del progetto di raggruppamento fino all'approvazione del nuovo stato di riparto, la Municipalità trasmette al geometra assuntore, perchè ne tenga calcolo, l'elenco mensile delle mutazioni, tosto che lo abbia ricevuto dall'ufficio dei registri.

Diritto di disporre prima del raggruppamento. — Durante le operazioni di raggruppamento del primo periodo, il proprietario ha il diritto di disporre del proprio fondo, a qualunque titolo, riferendosi ai numeri di mappa ed alle altre indicazioni risultanti dalle mappe comunali, dalle iscrizioni al registro fondiario provvisorio o degli altri modi di individuazione dei fondi, a seconda che trattasi di acquisti derivanti da rapporti giuridici antecedenti o posteriori all'entrata in vigore del C. C. S. o di comuni non aventi mappa. »

Art. 59 bis.

« *Restrizioni.* — Tuttavia il geometra incaricato del raggruppamento, con l'autorizzazione della delegazione consortile, quando le operazioni di misurazione e stima delle particelle da raggruppare sono prossime al loro compimento o all'inizio dello studio del nuovo riparto dei fondi, può richiedere per il tramite dell'Ufficio cantonale del registro fondiario all'Ufficio dei registri, la annotazione di un divieto di disporre delle particelle stesse fino a tanto che non sia condotto a termine il raggruppamento (art. 102-965 C. C. S.) ».

Il progetto, come si vede dagli articoli sopra riportati, afferma che il proprietario ha il diritto di disporre dei propri fondi prima e durante le operazioni di rag-

gruppamento; afferma pure però che esiste la possibilità legale di sospendere la facoltà di disporre, quando il proprietario facente parte del consorzio si valesse di questo diritto per intralciare le operazioni di raggruppamento o anche senza mala intenzione da parte di alcuno, le suddette operazioni venissero rese più complicate e difficili dalle troppo frequenti mutazioni nella proprietà dei fondi da raggrupparsi.

E' intervenuta in seguito una profonda modificazione nelle idee fondamentali sulla limitazione della facoltà di disporre, al punto che l'art. 59 bis citato è stato stralciato e sostituito dal seguente art. 60 della legge, adottata in prima lettura dal Gran Consiglio:

Art. 60.

« *Menzioni nel registro fondiario.* — L'ufficio cantonale del Registro fondiario, su proposta del geometra incaricato del raggruppamento, e tosto che sia cresciuto in giudicato il decreto di presunzione di utilità pubblica, chiede all'Ufficio dei registri la iscrizione di una *menzione,* nel senso che tutti i fondi inclusi nel comprensorio sono soggetti ai dispositivi della legislazione federale e cantonale sui Consorzi di raggruppamento e sul raggruppamento dei terreni in genere.

Questa menzione dovrà, per cura degli uffici dei registri, essere immediatamente notificata alle Municipalità interessate, perchè sia inscritta negli estratti censuari da rilasciarsi, concernenti questo fondo.

Inoltre questa menzione dovrà, per cura dei notari rogati, figurare negli istrumenti concernenti i fondi soggetti a raggruppamento ».

Non ammesso risulta quindi il divieto fatto al proprietario di disporre dei fondi. Vogliamo, a illustrazione dei motivi che indussero la Commissione speciale del Gran Consiglio a mutare opinione nel senso indicato, citare alcune delle ragioni date dal Dipartimento Federale di Giustizia e polizia, sezione del Registro fondiario.

La facoltà del proprietario di disporre liberamente della cosa entro l'ordine giuridico, può, per interessi superiori (leggi — causa di pubblica utilità) essere limi-

tata da una norma legale (1). Col voler stabilire un divieto temporaneo di disporre, il Cantone limita la facoltà conferita al proprietario dal diritto civile. Questo divieto, sia pure temporaneo, di iscrivere modificazioni nel registro fondiario, costituisce certo una notevole intrusione nel diritto privato di disposizione. Se lo si vuole emanare per basi legali — pur concedendo che il legislatore si muove entro l'ambito della Costituzione cantonale — occorre esaminare da vicino l'ammissibilità alla stregua del pubblico bene dei limiti di collisione fra diritto civile federale e diritto pubblico cantonale. E' dubbio se una siffatta restrizione della facoltà di disporre appaia indicata nell'interesse del pubblico bene. Solo se, mancando una tale restrizione, l'esecuzione dell'opera del raggruppamento fosse notevolmente resa difficile, il che non è ancora provato dalla pratica dei diversi Cantoni in cui il raggruppamento dei terreni ha preso considerevoli proporzioni, il dubbio potrebbe essere risolto in senso affermativo (2).

Va inoltre tenuto presente che la comprensione di fondi in un'opera di raggruppamento ha già per sua natura l'effetto di ostacolare le operazioni immobiliari, senza che occorra assicurare questo effetto con un divieto espresso. Nella letteratura è pure sostenuta l'opinione che, fino a che l'intiero raggruppamento non riceva il suo assetto per ciò che concerne il registro fondiario, non si potrà vietare nessuna modificazione delle iscrizioni in quest'ultimo relative ai singoli fondi compresi nel raggruppamento.

Il Cantone di Argovia, nella sua legislazione, prevede — quantunque leggermente in altri termini — una limitazione della proprietà simile a quella dell'art. 59 bis del progetto ticinese.

Legge rurale 24 nov. 1875 § 33:

« Deliberata che sia l'impresa, non potrà più, fino alla sua esecuzione, essere portato su o nei fondi a cui essa si estende, alcun cambiamento che possa pregiudicare o rendere difficile il compimento dell'impresa stessa. Questo divieto cessa se l'esecuzione dell'impresa non sia iniziata entro 5 anni ».

---

(1) Cfr. anche. Sentenze del Tribunale Federale 42-I 204, 57-I 210.

(2) Haab - Comm. Art. 656, n. 56; Nussbaum, op. cit.

E l'ordinanza esecutiva per la legge rurale 24 gennaio 1913, § 51:

« Se in fondi compresi in una impresa di miglioramento del suolo si intendono compiere cambiamenti che possano pregiudicare o rendere più difficile l'esecuzione dell'impresa, la commissione deve vietare i cambiamenti stessi e immediatamente dichiarare il proprietario dei fondi responsabile di tutte le conseguenze di una simile contravvenzione ».

Contro gli effetti di tali ordinamenti è dato ricorso alla Commissione rurale e al Consiglio di Stato.

Giustamente nota il Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia, che si tratta in questo caso di una limitazione di fatto, non di diritto di proprietà, cambiamenti di fatto che possono riuscire molto dannosi ed intralcianti.

Le ragioni esposte nel rapporto menzionato sono chiare e convincenti e non possiamo altro, intorno ad esse, che esprimere il nostro modesto consenso.

Tutte le limitazioni di proprietà che abbiamo citato e altre ancora di minore importanza sono veramente nella loro essenza intimamente unite al fondo. Non dipendono menomamente dalla persona del proprietario e nemmeno, come già abbiamo visto nella formazione del consorzio, dalla sua volontà. Nel caso che un fondo facente parte di un comprensorio venga dal suo proprietario alienato, il nuovo proprietario viene a trovarsi nella stessa posizione del primo, sia davanti alla legge sia rispetto al consorzio.

Il nuovo proprietario viene in possesso ancora di una particella definita per situazione e delimitazione, definita negli aggravi e nei vantaggi.

La sua proprietà sarà sottoposta però senz'altro a tutte quelle limitazioni di cui abbiamo parlato e ciò nell'interesse di tutti. La sua qualità di compratore viene a perdere i vantaggi della visione e della certezza della natura della cosa, poichè effettivamente egli compera la posizione di proprietario e non una cosa definita e inamovibile.

Questo non portà però con sè delle conseguenze atte ad alterare la natura del contratto. Giuridicamente venduta viene la vecchia proprietà: il nuovo proprietario — essendo la cosa sottoposta al Consorzio — dovrà sotto-

mettersi ed accettare tutti i vantaggi e gli svantaggi derivantigli dall'esecuzione dell'opera.

La proprietà è il diritto che più soffre nel raggruppamento dei terreni. Soffre in quanto diritto assoluto, non nel suo valore. La sua essenza viene ad essere momentaneamente modificata ad un punto tale da rendere in certi casi dubbia la sua esistenza stessa, come dimostrano le opposte teorie sorte intorno a questa questione, teorie da noi in parte citate.

CAPITOLO SECONDO

Le servitù.

L'opera di raggruppamento dei terreni, oltre che scompaginare la proprietà, porta con sè delle conseguenze importanti dal punto di vista giuridico, se non da quello pratico in ogni caso, per quanto riguarda i rapporti di servitù fra campo e campo, per quanto riguarda i rapporti ipotecari fra proprietario, campo e creditori.

Faremo oggetto di un breve studio appunto questi rapporti, che ci sembrano comportare soluzioni diverse e controverse.

Secondo l'opinione comune il concetto di servitù si divide in diversi rami, a seconda del contenuto della servitù stessa. Abbiamo le servitù prediali, nelle quali stanno di fronte due fondi, l'uno dominante, l'altro serviente: caso in cui su di un fondo si erige una servitù a favore di un altro fondo. Abbiamo servitù personali, che esistono a favore di un individuo definito, nelle quali dunque si trova solo un fondo serviente e non un fondo dominante.

Le prime sono trattate nel capo primo del titolo ventesimoprimo del C. C. S., le seconde nel capo secondo dello stesso titolo.

Cominceremo dalle seconde, come da quelle che nel raggruppamento dei terreni offrono più facile soluzione.

Le servitù personali si dividono comunemente in due parti: servitù che concedono l'uso di una cosa in modo molto vasto, tanto da avvicinarsi alla proprietà e servitù che lo stesso uso concedono in maniera limitata. Alle prime appartiene l'usufrutto; fra le seconde il C. C. S. cita esplicitamente solo il diritto di abitazione. Però altre servitù possono essere erette, ad es. il diritto di costruzione, di sorgente e le « altre servitù » dell'art. 781 C. C. S.

Dell'usufrutto.

L'*usufrutto* è il diritto reale limitato che una persona, sia essa fisica o giuridica, ha sul frutto totale (prodotto e uso) dell'oggetto gravato. Per sua natura, come ogni altra servitù personale, non passa in eredità nè può essere trasferito. E' legato alla persona: se fisica fino alla morte della stessa, se giuridica fino al suo scioglimento e per un termine massimo di 100 anni.

Non solo l'usufrutto può essere a favore di una persona fisica o giuridica, ma può essere a favore di più persone fisiche o giuridiche. Poichè il concetto di usufrutto — al contrario di quello di servitù — è divisibile. Le persone aventi diritto possono aver diritto ad una quota oppure avere un diritto in comunione.

Oggetti dell'usufrutto possono essere le cose più disparate: mobili, immobili, diritti, patrimonio, ecc. A noi interessa specialmente l'usufrutto di terreni.

Come è noto il normale e regolare prodotto del campo appartiene all'usufruttuario. Ciò che il campo o il territorio produca per avventura in più, appartiene al proprietario del terreno. Diverso è il sistema quando si tratti di boschi, in cui il valore di usufrutto cambia ogni anno tanto per la crescita delle piccole piante quanto per il taglio continuo di legname. Qui sono da erigere dei piani di assestamento e di sfruttamento speciali.

Oggetto del nostro studio è il come venga trattato questo diritto di usufrutto nel caso del raggruppamento dei terreni di un proprietario.

Il C. C. S. prevede che i diritti che gravano sui fondi che entrano nel raggruppamento non devono essere lesi. Nessuno deve essere specialmente favorito, come nessuno deve essere danneggiato nei suoi diritti dall'opera di raggruppamento dei terreni. Partendo da questo principio generale base, si deve pensare al modo di meglio conciliare questa non modificazione dei rapporti di diritto col carattere dell'opera in modo da togliere all'opera stessa quelle difficoltà che talvolta la renderebbero quasi impossibile.

Teoricamente — e anche praticamente — la maniera di eliminare queste servitù di usufrutto senza difficoltà risiederebbe nel riscatto della servitù stessa da

parte del proprietario. Il proprietario libera il proprio fondo dalle servitù che lo gravano mediante risarcimento.

Il risarcimento può avvenire in differenti maniere. Innanzitutto in denaro.

Poichè il valore dell'usufrutto rappresenta in certo qual modo l'interesse del capitale-valore del fondo, sarà da corrispondere una somma calcolata equamente. Somma tra altro che deve corrispondere ad un accomodamento bonale in seguito a un contratto fra le parti, oppure essere fissato da legislazione apposita. Ci ritornano qui alla mente le prescrizioni legislative ticinesi sulla abolizione delle decime — prescrizioni imperative che fissavano il termine entro il quale il riscatto della decima doveva avvenire e la somma, stabilita in un multiplo del reddito annuo, pretendibile per il riscatto stesso.

Questa la maniera più spiccia. Da notare come, essendo nella natura del raggruppamento dei terreni insito il principio del risarcimento per mezzo del terreno stesso, forse sarebbe possibile un accomodamento di tale natura. Questo però dovrebbe avvenire per contratto privato fra le parti, in via bonale e prima che l'opera di rilievo dello stato di proprietà da parte dei geometri sia cominciata.

Il C. C. S. non regola il caso della traslazione delle servitù in modo speciale. Deve però ritenersi volontà del legislatore (per analogia anche con l'art. 803 sulla traslazione delle ipoteche), il risolvere la questione analogamente all'art. 750/3:

«Quando in luogo della cosa perita ne sia fornita un'altra, come nei casi di espropriazione e di assicurazione, l'usufrutto continua sulla cosa sostituita».

(Meglio dovrebbesi dire: data in sostituzione.)

Resta ora da vedere come debba venire trasportato sui nuovi terreni ricevuti dal proprietario il diritto di usufrutto.

Il Cantone di Argovia, nel § 41 del suo ordinamento in materia, prescrive che nel caso che al proprietario venga assegnato un fondo servente di minor valore con un risarcimento in denaro, questo denaro deve venire capitalizzato e l'usufruttuario deve ricevere gli interessi.

Nel caso contrario, ovvero quando il proprietario riceve un fondo di valore maggiore pagando un risarci-

mento in denaro, l'usufruttuario deve pagare annualmente una data somma al proprietario, corrispondente all'interesse della somma di risarcimento versata.

Questo vale quando il proprietario invece di un fondo ne riceve un altro di valore maggiore o minore. (Nel caso di valore uguale, l'usufrutto continua di diritto sul nuovo fondo.)

Siccome l'usufrutto, pure essendo una servitù unita indissolubilmente ad un fondo definito, ha già carattere più spiccatamente finanziario, commerciale, è, in una parola, più facilmente riducibile a una cifra o quota di denaro che non le altre servitù sia prediali sia personali, e l'oggetto dell'usufrutto può variare, senza soverchiamente modificare le condizioni essenziali del diritto, il diritto stesso può essere trasportato dal fondo serviente antico sopra un nuovo fondo qualunque, il cui valore corrisponda all'incirca al valore del fondo primitivo, riservate disposizioni interne sul risarcimento da parte del proprietario o da parte dell'usufruttuario.

Resta ora da osservare il caso in cui il proprietario possegga più fondi, su uno dei quali grava un diritto di usufrutto a favore di un terzo; in cui lo stesso proprietario dopo il raggruppamento dei terreni si veda padrone di un fondo solo assommante tutti i suoi fondi primitivi, quindi anche quello gravato dal diritto di usufrutto.

La prima soluzione che si presenta è anche praticamente la migliore. Il geometra, nella formazione della nuova particella assommante tutte le particelle del vecchio proprietario, delimita entro questa particella una frazione di terreno, di valore corrispondente all'antica gravata di usufrutto; su questa frazione di terreno viene trasportato il diritto. Per comodità di iscrizione e per migliorare le condizioni commerciali della nuova grande particella, la frazione di terreno gravata di usufrutto viene considerata a sè.

Altre soluzioni sono possibili, fra cui una interessante.

Gmür (1) dice: « E' giuridicamente possibile che, in luogo della scomparsa anticresi, ignota al C. C. S. come particolare diritto reale, venga eretto un diritto di usu-

---

(1) GMÜR — Comm., art. 745, n. 11.

frutto sopra un fondo gravato di una ipoteca, allo scopo di estinguere l'ipoteca stessa. »

Resta da vedere come possa avvenire il caso inverso. Può venire eretta una ipoteca (obbligatoria o non obbligatoria) sopra un campo gravato di usufrutto allo scopo di estinguere questo usufrutto? In caso affermativo quale valore deve rappresentare questa ipoteca? Pure in caso affermativo, quale posizione ha questa nuova ipoteca di fronte ad altre già esistenti?

Alla prima domanda crediamo si possa rispondere affermativamente. E' possibile erigere una ipoteca sopra un terreno gravato di un diritto di usufrutto allo scopo di estinguere questo diritto. Il pròprietario del campo e l'usufruttuario possono erigere un contratto, in via di diritto privato, per arrivare a tale scopo.

Questa ipoteca dovrebbe essere pari a una equa capitalizzazione del valore dell'usufrutto. La determinazione del grado di questa ipoteca di fronte ad altre già esistenti potrebbe dar luogo a dissidi fra proprietari e creditori ipotecari. In teoria l'ipoteca sorgendo in luogo dell'usufrutto estinto dovrebbe prenderne anche formalmente il posto. Consigliabile sarebbe ad ogni modo che il proprietario erigesse questa nuova ipoteca in accordo coi suoi creditori.

Abbiamo accennato più sopra ad una possibilità di obbligatorietà di questo contratto allo scopo di migliorare la posizione dei partecipanti all'opera del raggruppamento dei terreni nonchè di facilitare l'opera stessa.

Noi non crediamo si possa arrivare a tanto in via di legislazione e di imposizione. Bisogna notare fra altro come il diritto di usufrutto venga la maggior parte delle volte eretto per testamento a favore di eredi: e come — nel nostro caso di usufrutto sopra terreni — male si accorderebbe con gli interessi dell'agricoltura e del benessere della popolazione il mutare dell'interesse del diritto di usufrutto che consiste in prodotti in un interesse ipotecario comune, che viene corrisposto in denaro.

Pure si presenta la possibilità di conversione dell'usufrutto in una rendita costituita dal proprietario all'usufruttuario. Ciò non può avvenire, secondo il nostro avviso, che in base a contratto privato fra le parti. La rendita potrebbe (o dovrebbe?) essere garantita dal fondo stesso, affinchè il carattere di sicurezza dato dal diritto reale non perda della sua solidità.

Certo corrisponderebbe meglio allo scopo del raggruppamento dei terreni la liberazione dei fondi anche da questa servitù — quasi l'unica che praticamente sussiste dopo il compimento dell'opera.

Meglio sarebbe pure, poichè semplificherebbe di molto l'iscrizione nel nuovo registro fondiario e darebbe allo stato di proprietà un carattere più netto e meglio definito. Tuttavia ci sembra che questo diritto di usufrutto, per la sua natura, non possa venire proficuamente mutato in altro diritto, senza venire meno ed essere leso nella sua natura speciale e nei suoi scopi, molte volte umanitari.

Resta da notare come l'usufrutto sia una servitù passeggera, non ereditabile nè prolungabile nel tempo: questo almeno in quanto l'usufruttuario sia persona fisica. Quando invece l'usufruttuario è una persona giuridica, abbiamo visto come il C. C. S. fissi un termine massimo corrispondente all'incirca al termine massimo della vita umana, e cioè cento anni.

Nulla si oppone però — dice Tuor (1) — a che, allo scadere di questo termine con un nuovo contratto si rinnovi la servitù per un altro secolo.

Questo caso si presenterà rarissimamente nel nostro campo di usufrutto sopra terreni di coltivazione. Si può quindi considerare che la servitù di usufrutto non nuocerà agli interessi della agricoltura attraverso gli interessi del raggruppamento dei terreni nel suo svolgersi.

L'erezione di nuove servitù dopo il compimento dell'opera del raggruppamento dei terreni esula innanzitutto dal nostro campo di studio. Nè interessa il legislatore.

La materia ricade nel suo stato normale, cioè di diritto privato. Libertà assoluta compete alle parti.

Delle servitù prediali.

Veniamo ora ad osservare le servitù prediali nei loro rapporti col raggruppamento dei terreni.

Le *servitù prediali*, per la loro natura, sono le più frequenti. E fra le servitù prediali la più comune è senza dubbio la servitù di passo.

---

(1) TUOR — das neue Recht — p. 452.

La mancanza di reti stradali e ancor più la bislacca configurazione delle particelle resero necessaria la creazione di innumerevoli servitù di passo, con conseguente modificazione del valore dei singoli poderi.

Coll'opera del raggruppamento è collegata normalmente la costruzione di una rete stradale che permetta, giusta le norme del raggruppamento stesso, accesso diretto ad ogni fondo, non solo di persona, ma con veicoli e altri mezzi di trasporto. Vengono così a perdere di valore, anzi a diventare inutili, tutte le servitù.

L'art. 736 C. C. S. dà al proprietario del fondo serviente il diritto di far spegnere la servitù senza alcun risarcimento e di far levare la stessa dal Registro fondiario, nel caso in cui la servitù sia divenuta inutile al proprietario del fondo dominante, quando lo scopo della servitù sia venuto a mancare.

Questa regola sembrerebbe a prima vista applicabile al raggruppamento dei terreni con rete stradale. Ma così non è. Infatti la servitù è legata al fondo definito. La rete stradale entra in vigore a far scomparire la utilità della servitù di passo solo dopo compiuta l'opera del raggruppamento. Compiuta l'opera però, la proprietà anteriore è scomparsa, vengono stabilite nuove condizioni di proprietà che colle antecedenti nulla più hanno in comune se non il valore. Al momento dello spegnersi della proprietà antecedente e del crearsi della nuova proprietà la servitù esiste ancora. Non può essere considerata quindi come inesistente.

D'altra parte la servitù viene da sè sola spenta, in quanto scompaiono completamente tanto il fondo dominante quanto il fondo serviente.

La scomparsa dei due fondi però non avviene in seguito a forza maggiore nè nel modo inteso dal legislatore. La proprietà non scompare per non più rinascere.

Lo Stato garantisce, nell'espropriare i proprietari del loro terreno, la formazione di nuove proprietà corrispondenti alle antiche. Il legislatore stabilisce che i diritti devono venire rispettati, anzi trasportati dalla vecchia proprietà sulla nuova.

Essendo però con questo cambiamento di proprietà divenuta inutile la servitù per quanto riguarda il suo contenuto, questa deve scomparire.

La servitù deve venire stimata per il suo valore corrispondente alla importanza che ha per il proprietario del fondo dominante.

Il prezzo di stima deve venire risarcito dal proprietario del fondo dominato.

Il risarcimento — in conformità coi principi su cui basa l'intiera opera del raggruppamento — deve venire corrisposto in terreno anzichè in denaro. Il proprietario del fondo dominante si troverà padrone, dopo il raggruppamento, di una particella che comporta il valore della particella antecedente più il valore del diritto andato perduto.

Questo principio del risarcimento in terreno non è contenuto in nessuna legge ticinese riguardante il raggruppamento dei terreni.

Solo nel messaggio 8 luglio 1930 del Consiglio di Stato al Gran Consiglio accompagnante il progetto di legge intorno al promovimento della economia alpestre, troviamo queste parole:

« Infine è d'uopo di prescrivere che le servitù gravanti sui pascoli e sugli alpi debbano essere riscattate in un periodo da stabilirsi. Moltissimi alpi sono ancora gravati da tali servitù e diritti i quali, talvolta di minima importanza per gli utenti sono veramente di inciampo ad ogni lavoro di miglioramento. »

Il titolo dell'avamprogetto presentato al Gran Consiglio raccoglie in un capitolo speciale le norme circa il riscatto delle servitù. Contiene alcuni articoli interessanti circa il rapporto tra la proprietà e i diritti reali (ad es. diritto di pascolo), che le vengono parificati. Di questi articoli abbiamo detto in altra parte.

Dice inoltre l'art. 16:

« I compensi per il riscatto potranno essere dati in natura mediante assegnazione di terreno, dove non sia consigliabile ai fini generali della pastorizia l'indennità in denaro, in ispecie dove l'assegnatario sia confinante per altre sue proprietà.

Questo principio è tanto più logicamente applicabile nel caso del raggruppamento dei terreni, dove, come è noto, si cerca di eliminare il più possibile il risarcimento in denaro.

La stima della servitù viene eseguita dal geometra il quale assegna al proprietario del fondo dominante in

natura il valore della servitù stessa, sotto forma di superficie di terreno.

L'avamprogetto di legge di cui abbiamo più sopra parlato ritiene infine che:

« qualora sia necessario sopprimere dei pascoli o prati di montagna soggetti a diritto di pascolo per rimboschirli a scopo di polizia delle acque o di sommergerli a scopo di accumulazione idrica, il proprietario del pascolo dovrà essere compensato, in quanto possibile, mediante bonifica dei terreni a scopo di pascolo o di prato (art. 17).

L'art. 18 generalizza:

« la procedura di conciliazione e di giudizio prevista dal caso precedente è applicabile per analogia a tutti i casi di riscatto di servitù. »

Sarà quindi, a nostro avviso, anche per legge, possibile il riscatto — o risarcimento, nel nostro caso di espropriazione per raggruppamento — delle servitù in ogni caso, per mezzo di nuovi terreni.

Il C. C. S. prevede come condizione tanto per l'esistenza quanto per lo spegnimento di una servitù l'operazione di iscrizione o di cancellazione a registro fondiario o semplicemente a registro, là dove il registro fondiario ancora non esiste. Quest'ultimo è il caso normale da noi. Anzi il caso normale è, si può dire, l'inesistenza anche del semplice registro, per cui lo stato di proprietà con tutti i diritti reali limitati è oltremodo impreciso ed oscuro.

Mancando la regolare iscrizione a registro, nessuna servitù esisterebbe, se non altro di fronte a terzi di buona fede.

Ma il registro, mancando, non può costituire norma attendibile circa l'esistenza o la non esistenza di una servitù. In questo caso devono venire applicati altri principî ai quali venga dato carattere officiale, che sostituiscano efficacemente il registro mancante.

Già per un semplice contratto di compravendita, sempre per la solita mancanza di registri, è richiesta la epurazione dello stato di proprietà. Ciò avviene per mezzo di gride pubblicate un numero fisso di volte sul « Foglio Officiale », a intervalli definiti. Il risultato di queste pubblicazioni verrà in buona fede considerato come specchiante lo stato reale della proprietà e dei diritti inerenti.

Nel caso del raggruppamento dei terreni in quelle località dove non esiste traccia di catasto non solo per le servitù e altri diritti limitati, ma nemmeno per la proprietà, è da ritenere che faccia stato il prospetto delle particelle da raggrupparsi.

La legge 28 maggio 1902 dice in proposito: Art. 10: « ... se per il comune o per la zona esiste un catasto, il bando diffiderà tutti i proprietari a notificare entro due mesi le variazioni sotto comminatoria che non facendolo, il loro diritto di voto sarà limitato alle risultanze dei registri. »

Il bando pubblico, indicante il Comune e la zona in cui si procederà al raggruppamento viene pubblicato a cura della Municipalità nel termine di quindici giorni dalla formazione del Consorzio.

Art. 11: « Se non esiste un catasto, il bando diffiderà tutti i proprietari a insinuare entro due mesi e sotto la comminatoria di cui sopra la lista delle loro parcelle accompagnata dai documenti giustificativi. »

Questi articoli mirano specialmente a stabilire la proprietà, come si nota dalla comminatoria.

Infatti il proprietario potrà ancora ricorrere, ma perde il diritto di votare in proporzione alle terre da lui possiedute.

E' questo tuttavia un primo passo verso disposizioni fisse in merito alla servitù. Ma il passo definitivo è regolato dall'art. 29:

« Il prospetto delle parcelle da raggrupparsi, con la mappa, il sommarione e il catasto con le classificazioni e le stime vengono portati a conoscenza degli interessati mediante esposizione per 15 giorni continui nell'Ufficio municipale del Comune in cui fu tenuta l'assemblea, dandone avviso scritto e a mezzo del « Foglio Officiale ». Tale pubblicazione è accompagnata da una diffida a notificare alla Delegazione entro un mese qualsiasi opposizione al contenuto del prospetto ».

La legge 28 maggio 1902 non porta disposizioni esplicite riguardo le servitù. Nemmeno sembra considerarle. Noi crediamo che appunto gli articoli sopra citati siano stati applicabili al caso pratico in mancanza di speciale ordinamento.

Lo stato di proprietà richiesto dal bando deve per forza contenere anche lo stato dei diritti reali. Così le

servitù. Per servitù contestate — questione di diritto civile — il foro giudiziario è competente.

Misura generale di accordo, l'indennizzo, come quello che minor danno e indugio arreca allo svolgimento dell'importante opera in corso.

La legge 16 gennaio 1912 non porta in proposito nessuna nuova luce. Accenna solo alla autorità competente a giudicare inappellabilmente le contestazioni, il pretore.

Il decreto legislativo 27 dicembre 1920 è più esplicito, pur restando negli stessi termini:

Art. 7: « se una opposizione (alle stime) involge una questione di diritto civile, il Consiglio di Stato assegna alla parte interessata un termine perentorio per proporre le proprie pretese davanti al foro giudiziario. Questa azione si risolve in una domanda di indennizzo e non sospende le operazioni di reparto. Il giudizio avviene con la procedura stabilita in materia di espropriazione. »

Di fronte a terzi quindi le servitù sono nate solo con la loro notifica al bando. Questo è il loro atto di nascita. Si ritiene l'atto perfetto quando non ci sia contraddizione.

Queste servitù sono però nate solo per scomparire. Vengono infatti in massima parte abolite.

Nel caso del raggruppamento dei terreni vengono abolite d'ufficio. La commissione di esecuzione rilascia autorizzazione generale di estinzione.

Eccezionalmente però alcune di queste servitù rimangono. Così ad es. nel caso di un terreno il quale giaccia ai confini della zona raggruppata e sia in rapporti di servitù di passo con un terreno che giace all'infuori della zona stessa. Se questa servitù è assolutamente necessaria per la lavorazione o per lo sfruttamento del campo non compreso nel raggruppamento, la servitù stessa resta, senza riguardo alcuno verso la persona cui il campo compreso nel raggruppamento viene a cadere in proprietà. Se la servitù invece ha valore per la persona del proprietario del campo compreso nel raggruppamento, e solo per quella data persona, toccando il campo ad un nuovo proprietario, si procede alla estinzione come nel caso generale.

Se invece il proprietario del fondo dominante riceve un altro fondo nella stessa posizione, si pone la que-

stione, se la servitù di passo può venire portata senz'altro dal vecchio campo sul nuovo.

a) Se ambedue i campi giacciono nella zona di raggruppamento, la commissione esecutiva potrà, senza intervento dei proprietari interessati, eseguire quei cambiamenti che vorrà. Potrà anche fondare una nuova servitù e farla iscrivere.

Circa queste competenze della commissione esecutiva, troviamo nella giurisprudenza del Tribunale Federale una sentenza che fa stato.

« ... La legge dice che compete alla commissione esecutiva il diritto di modificare le condizioni di proprietà. Bisogna ammettere quindi che non si sia pensato solo a modificazioni del diritto di proprietà, ma anche agli altri diritti reali che si riferiscono al possedimento; a quei diritti che gli competono contro altri possedimenti e a quegli obblighi che pesano su di lui a favore degli altri, come vengono stabiliti in seguito all'opera del raggruppamento dei terreni.

... Come essenza della obbligatorietà dell'esecuzione dell'opera del raggruppamento dei terreni deve potere la commissione, cui quest'opera è affidata, fondare dei diritti di passo ».

In questo caso, come nel caso che venga levata o aggiunta proprietà allo scopo di arrotondare la particella o ad altro scopo, non si può pretendere un giudizio del Tribunale. Poichè non esiste una pretesa di diritto civile per colui cui viene riconosciuta la servitù al cancellamento della stessa, bensì una intrusione del diritto pubblico nella proprietà del proprietario gravato, allo scopo di promuovere l'interesse generale (1).

Nussbaum (2) dice: « Quando essa (la commissione esecutiva) ha il diritto di modificare a volontà il fondo, di nuovamente e diversamente dividerlo, bisogna riconoscerle pure il diritto di erigere e di fare iscrivere una nuova servitù sopra un fondo ».

b) Se il fondo gravato risiede fuori della zona di raggruppamento, la commissione esecutiva non ha nessun diritto sopra di esso. La traslazione della servitù sopra

---

(1) Praxis 15, n. 116, p. 342.

(2) NUSSBAUM — op. cit., p. 12.

un altro campo, compreso questo nel raggruppamento, potrà avvenire solo quando il proprietario del fondo gravato sia consenziente.

Altre servitù oltre quelle di passo esistono, che per il loro carattere non sono scioglibili.

Così, ad es., il diritto di sorgente, di costruzione, il divieto di costruzione, la condotta di energia elettrica, ecc.

In questo caso il nuovo proprietario riceve il fondo con la servitù.

Se il fondo viene diviso in parti, su queste parti continua la servitù (744/1 C. C S.).

Se la servitù non grava o non può gravare su determinate parti, la servitù di queste parti può venire levata (744/2 C. C. S.).

Questo nel caso specifico di un solo fondo — o di fondi — sui quali grava la servitù, che vengano divisi per iniziativa del proprietario. Quando però, come è il caso nel raggruppamento dei terreni questi fondi gravati di servitù vengano giuridicamente a scomparire e al loro posto subentrino altri fondi assegnati ad altri proprietari, si nota come la servitù non venga levata. Questo è il caso in cui scompare la proprietà restando un attributo che sembrerebbe non possa esistere senza la proprietà stessa.

E' da notare pure come nella maggior parte dei casi si tratti di servitù di diritto pubblico (ad es., condotte di energia elettrica), erette in forza di una risoluzione amministrativa o di una imposizione da parte della autorità. Non possono queste servitù considerarsi come legate alla natura e alle condizioni del fondo nella stessa misura in cui sono legate le altre. Non servono al solo proprietario ma alla comunità. Sono erette per utilità pubblica.

Per l'autorità conferita alla commissione esecutiva — come abbiamo visto — fra altro dalla interpretazione del Tribunale Federale, sarà in questo caso tanto più autorizzata la stessa a attribuire il fondo gravato dalla servitù, in quanto si tratta di cosa riguardante la totalità dei cittadini.

Difficile si presenta la soluzione della traslazione o meno delle servitù, quali il divieto di costruzione, ecc.

Il divieto di costruzione è una servitù molto gravosa, poichè limita anche la guisa di sfruttamento del terreno.

Il caso si presenta sotto diversi aspetti.

Il divieto di costruzione nella quasi totalità dei casi si presenta in località vicine all'abitato, principalmente su terreni circondanti fabbricati o simili. E' eretto allo scopo di garantire sole, luce, libertà alle case già esistenti, sole, luce, libertà che verrebbero a mancare o sarebbero compromessi nel caso in cui di fronte o vicino sorgessero fabbricati di altezza indefinita.

Talvolta invece il divieto di costruzione si presenta a favore di orti, giardini, di poderi speciali.

Se uno solo dei due terreni in rapporto di servitù cade nel comprensorio si ha:

a) caso in cui il terreno dominante è compreso nella zona di raggruppamento Qui la servitù resta senz'altro a favore del nuovo proprietario del fondo dominante. Tuttavia, se il divieto di costruzione esisteva in quanto aveva speciale interesse per il vecchio proprietario, mentre questo interesse per il proprietario nuovo più non esiste, il proprietario del fondo serviente sarà sempre autorizzato a valersi delle disposizioni dell'art. 736 C. C S., a domandare cioè l'estinzione della servitù senza risarcimento.

Così pure, nel caso in cui l'interesse del nuovo proprietario alla servitù venga ad essere sproporzionato al peso della servitù stessa per il proprietario del fondo serviente, trova applicazione l'art. 736/2:

« Se per il fondo dominante vi è ancora un interesse, ma di lieve importanza in confronto alla gravità dell'onere, la servitù può essere riscattata o ridotta mediante indennità ».

b) Caso in cui il terreno serviente è compreso nella zona di raggruppamento. Qui pure la servitù resta intatta. La commissione esecutiva dovrà assegnare il fondo al nuovo proprietario con la servitù. Infatti la commissione non ha alcun diritto di intromissione nei fondi che non sono compresi nella zona da raggruppare.

c) Caso in cui ambedue i terreni facciano parte del comprensorio. Qui, a nostro parere, la soluzione migliore è il riscatto della servitù. Non si può infatti presumere come condizione necessaria, l'assegnazione ai proprietari di nuove proprietà, le cui condizioni corri-

spondano esattamente alle antiche in modo da rendere possibile una traslazione integrale della servitù. Nè si può pretendere che si assegnino a priori gli stessi fondi ai due proprietari. Questo risiede nelle possibilità di movimento della commissione esecutiva. Se ad ambedue i proprietari vengono assegnati gli stessi fondi che possiedevano prima dell'opera, le condizioni resteranno le medesime.

Particelle gravate considerevolmente di servitù non facilmente estinguibili o riscattabili verranno assegnate con grande vantaggio di tutta l'opera ancora ai loro proprietari primitivi. In caso contrario il riscatto della servitù si raccomanderà come la soluzione più spiccia e razionale.

Degli oneri fondiari.

Tratteremo ora brevemente degli *oneri fondiari*. L'onere fondiario, secondo la definizione generalmente accettata è l'aggravio di un fondo consistente nell'obbligo di corrispondere prestazioni, collegato con garanzia reale del fondo stesso.

La prestazione consiste in un *fare* positivo, non in un tollerare Nel secondo caso si ha una servitù, non un onere fondiario.

L'onere può essere a favore di una persona fisica, di una persona giuridica e anche di una proprietà definita.

Se l'onere fondiario esiste a favore di una persona (fisica o giuridica non ha per noi importanza) rimane sopra il terreno gravato, nè viene levato e messo a carico di un altro fondo che per avventura il vecchio proprietario abbia ricevuto.

Troppo complessi sono infatti la struttura e il contenuto dell'onere fondiario nonchè la sua organizzazione per poter mutare la natura del fondo senza recar danno alle parti e pregiudizio al diritto stesso.

Kober (1) dice: « L'onere fondiario fa parte integrante con il fondo, e in caso di trapasso della proprietà del fondo stesso diviene carico del nuovo proprietario.

---

(1) Dr. Karl KOBER — Komm. zum BGB., v. III, p. 661.

Anche in caso di unione del fondo avente diritto con un altro, l'onere resta in relazione col fondo primitivo.

Praticamente si può raggiungere la traslazione di un onere fondiario sopra un altro fondo per mezzo di un giro, cioè con lo spegnimento del vecchio onere e con la erezione di un onere nuovo di ugual contenuto sul nuovo fondo. Giuridicamente conta però questo sistema come una nuova fondazione e non come una traslazione ».

Il nuovo proprietario del fondo subentrerà, quando non si sia preceduto al riscatto, al vecchio proprietario al possesso del fondo e quindi nella relazione di onere fondiario.

La relazione intima fra vecchio e nuovo proprietario non sarà altro che un subentrare in obbligo. Il proprietario dell'onere dovrà accettare il nuovo proprietario del fondo gravato come debitore. Il suo diritto è infatti garantito dal terreno stesso prima che dalla persona del proprietario.

Di natura differente ma di soluzione analoga sono gli oneri fondiari a favore di un altro fondo definito.

Consistono per lo più nell'unione di una servitù con un onere fondiario propriamente detto; nella unione della servitù con un obbligo, garantito quest'ultimo dal fondo.

E' la figura contemplata dall'art. 730/2 C. C. S.:

« Il proprietario di un fondo non può essere obbligato a fare qualche cosa se non accessoriamente ad una servitù prediale ».

Questo « fare qualche cosa » è per sua natura obbligo personale, anche se incombe al proprietario come tale.

Simili diritti a prestazioni legati alla proprietà come tale possono essere eretti solo per mezzo di oneri fondiari oppure secondo le prescrizioni del Codice delle Obbligazioni.

In questo caso però il diritto di prestazione non è un onere fondiario. Si tratta di un contratto che esula dalla natura del contratto reale, per cadere nel contratto obbligatorio. L'onere deve essere destinato ai bisogni economici del fondo avente diritto.

Casi pratici sono fra i più frequenti la manutenzione delle siepi e delle portiglie — onere di antica tradizione ticinese — la manutenzione delle condotte d'acqua, ecc. Questi oneri restano pure sul fondo e passano al nuovo proprietario assieme alla proprietà del fondo stesso.

Da notare come, nel caso citato più sopra, di onerì fondiari destinati a persone, la soluzione migliore e più corrispondente alla equità sarà di assegnare, nella misura del possibile, il fondo gravato al medesimo proprietario. E ciò per evitare di complicare con contratti accessori il trapasso della proprietà.

* * *

Abbiamo cercato di dare, nello svolgimento del nostro studio sulla traslazione delle servitù nel raggruppamento dei terreni, un quadro abbastanza particolareggiato delle diverse situazioni che si presentano e dei diversi casi che si devono risolvere. Notiamo tuttavia come tanto le servitù come la loro traslazione siano in ogni singolo caso dipendenti da condizioni speciali, in modo che non si possono affermare dei principî legislativi che valgano per tutte le situazioni (1).

Generalizzando quanto abbiamo detto, possiamo giungere a questa conclusione: l'essenza e gli scopi dell'opera di raggruppamento dei terreni richiedono che la massima parte dei gravami della proprietà scompaiano.

Le servitù che nascono dai rapporti fra i diversi terreni devono essere tolte. A ciò si provvede con l'allestimento e la costruzione di reti stradali adatte allo scopo. Resteranno invece quelle servitù che sono di carattere speciale ed essenziale per il valore e l'esistenza del fondo.

Essendo pure l'introduzione del Registro fondiario definitivo dipendente dall'opera di raggruppamento dei terreni, l'epurazione della proprietà dai diritti e dagli oneri che la limitano contribuisce a facilitare e a semplificare l'allestimento del Registro fondiario stesso.

---

(1) Cfr. anche PLANIOL — op. cit.

Del contratto di affitto.

Accenneremo ora brevemente ad alcune particolarità che si possono notare nei riguardi del contratto di affitto.

Ci siamo risolti a trattare, meglio ad accennare a questo argomento, benchè esca dall'orbita del nostro studio, pensando all'importanza pratica che l'argomento stesso viene ad assumere nel raggruppamento dei terreni.

Inoltre, pur essendo ben altra cosa che non un diritto reale, per il suo significato e per la sua natura è molto vicino alla proprietà per quanto riguarda gli effetti pratici ed economici derivanti dal raggruppamento dei terreni.

Il frazionamento dei terreni procura situazioni di affitto estremamente sfavorevoli ai proprietari.

Il conduttore è pareggiato al contadino che coltivi il proprio terreno, in quanto egli pure è danneggiato come il proprietario dall'eccessivo frazionamento che gli impedisce di sfruttare razionalmente il terreno. La sua posizione è peraltro migliore, in quanto paga al proprietario un prezzo di affitto minimo (1).

Un proprietario viene ad avere, date le condizioni di frazionamento del terreno, più affittuari, ognuno dei quali lavora una particella o più particelle del proprietario. Venendo queste molteplici particelle ad essere raggruppate, il proprietario si troverà di fronte alla necessità di risolvere il problema di un solo campo (caso semplificato) con più coltivatori. Si potrebbe procedere al sistema della divisione interna, ma questo sarebbe di funesto esempio (2). Nè si può imporre ad un proprietario di accettare un massaio qualunque, nel quale egli può anche non avere fiducia.

De Riedmatten così si esprimeva, prima della entrata in vigore del C. C. S. (3):

« A malgrado degli inconvenienti che questa soluzione può offrire, noi crediamo che il meglio sarà ancora di ammettere che i contratti di affitto si trovino

---

(1) STAMPA — op. cit., p. 87.

(2) (3) DE RIEDMATTEN — op. cit., p. 141-143.

sciolti di pieno diritto, senza indennità nè da una parte nè dall'altra, in caso di raggruppamento dei terreni... ».

... « I contratti di affitto che si incontrano più frequentemente sono dovuti appunto al frazionamento. Alcuni proprietari prendono in affitto delle parcelle vicine all'insieme del loro terreno e danno in affitto quelle più lontane. Avendo la commassazione soppresso questo stato di cose, questi contratti diventerebbero gravosi e il loro scioglimento non comporta inconvenienti ».

Il legislatore svizzero ha tenuto conto di queste situazioni delicate ed ha emesso il principio, che in caso di raggruppamento dei terreni, il contratto di affitto può essere sciolto. L'art. 296 C. O. stabilisce:

« Se dei fondi affittati sono soggetti ad un raggruppamento che cagioni una alterazione essenziale nell'esercizio dell'azienda, ambedue le parti potranno domandare lo scioglimento del contratto alla fine dell'anno in corso.

Nessuna delle parti può pretendere indennità per tale scioglimento ».

Questa disposizione del legislatore è chiaramente rivolta a facilitare il compimento del raggruppamento dei terreni.

Mentre di solito per la rottura di un contratto è necessario un preavviso da fissare o fissato, in questo caso nessun preavviso è previsto.

Quando la legge parla di « anno in corso » è da intendere (come risulta dal testo tedesco « des laufenden Pachtjahres » e dal testo francese « annèe dè bail courante ») l'anno contrattuale. E' noto come il termine classico del contratto tanto di locazione quanto di affitto nei nostri paesi sia il S. Martino (11 novembre). Per questo termine quindi sarà possibile tanto al proprietario quanto all'affittuario di resiliare il contratto (1).

Nei casi però dove ambedue le parti abbiano interesse al mantenimento del contratto, o che il contratto sia iscritto a registro fondiario, si trasporterà il contratto di affitto dai vecchi fondi sul nuovo o sui nuovi, in armonia col rango dei diritti ipotecari stabilito dalla legge. La legge stessa non contiene disposizioni in merito. Questa soluzione però sembra la più logica (2).

---

(1) OSER — Comm. art. 296.3.

(2) GIRGSBERGER — op. cit., p. 265 sgg.

CAPITOLO TERZO

Le ipoteche.

La posizione della ipoteca come diritto in sè è chiara. Venendo a scomparire la proprietà, l'ipoteca, che colla proprietà è strettamente connessa, viene a perdere il suo carattere reale fondamentale. Subisce la stessa sorte della proprietà, cioè scompare. Ma, scomparendo l'ipoteca, resta scoperto il creditore, cui viene a mancare il pegno, la garanzia del prestito concesso.

Nella espropriazione semplice i creditori ipotecari vengono subito accontentati in quanto che la indennità viene corrisposta in denaro. La legge stabilisce che la somma ricevuta dal proprietario in compenso del suo diritto perduto viene usata ad estinguere i gravami ipotecari accesi sulla proprietà. Al proprietario resta l'eventuale margine in più degli impegni assunti.

Diversamente si presenta la situazione nel caso del raggruppamento dei terreni, nel quale i proprietari, come abbiamo visto, vengono pure per norme di diritto pubblico costretti a cedere la proprietà di definito territorio, ma ricevono le indennità cui hanno diritto quasi sempre esclusivamente in natura.

Al debitore non resterebbe, di sua competenza privata, che l'estinzione pura e semplice del debito. Ricevendo però egli terreno di ugual valore, è giusto ammettere anche il principio della sostituzione di pegno (Ersatzprinzip), della traslazione del debito da un pegno sopra un altro, ritenuta garantita una trasposizione il più esatta possibile, per quanto riguarda il rango delle ipoteche trasportate.

La traslazione delle ipoteche nella legislazione ticinese.

Vogliamo esaminare brevemente innanzitutto la legge sulla permuta obbligatoria 8 giugno 1852, di cui abbiamo parlato in principio del nostro studio, nelle sue disposizioni al riguardo.

Dobbiamo subito osservare come nella legge sulla permuta obbligatoria non siano contenute disposizioni valevoli oggi ancora e applicabili esattamente al raggruppamento dei terreni.

Abbiamo osservato come la permuta obbligatoria sia l'embrione da cui si è svolta l'idea del raggruppamento generale delle particelle formanti una zona. La situazione nel caso della permuta è ben più semplice, benchè giuridicamente non di minore importanza che non la situazione nel caso di raggruppamento dei terreni.

Fra le disposizioni contemplate dalla suddetta legge, troviamo che la differenza di valore fra il fondo dato e il fondo ricevuto — che non deve essere superiore a 1/5 del valore del fondo da espropriare — viene compensata in denaro.

Premesso ciò, l'art. 6 prevede che « le ipoteche passeranno di diritto rispettivamente dai fondi dati nei fondi ricevuti, salvo ai creditori ipotecari il diritto anche sulle somme da pagarsi a ragguaglio dei valori ».

Il principio della sostituzione del pegno appare quindi esplicitamente riconosciuto. Le ipoteche passano « di diritto », senza quindi obbligo di iniziativa per la trasposizione nè per l'uno nè per l'altro dei permutanti. Cade anche ogni diritto di opposizione o ricorso contro la trasposizione, in quanto l'operazione avviene da sè.

Nel caso di differenza di valore fra il fondo dato e il fondo ricevuto, la somma di denaro rappresentante questa differenza resta a disposizione del creditore ipotecario. Questo restare a disposizione è però limitato dalla volontà del debitore ipotecario. L'interpretazione della disposizione può essere di duplice natura.

1) Il debitore ipotecario usa la somma ricevuta ad estinguere parte del suo debito. Noi ci troviamo in que-

st'epoca talvolta ancora di fronte alla apparizione di una ipoteca non specializzata, cioè non gravante sopra un fondo definito e attaccata allo stesso, bensì accesa sopra tutti i beni presenti e futuri del debitore. Tanto se l'ipoteca è specializzata, a meno che l'importo del debito ipotecario non uguagli il valore del fondo, che se l'ipoteca è, diremo, generale il creditore o i creditori vedranno aumentare le loro condizioni di sicurezza.

2) Il debitore ipotecario non usa la somma a estinguere parte del suo debito. Qui la somma di conguaglio deve essere immobilizzata a garantire il creditore, salvo contraria disposizione delle parti.

Essendo la situazione molto semplice, la legge si limita alla esposizione di questi principî. Nè la pratica di questa legge ha dato luogo a controversie — riguardo al punto di cui ci occupiamo — tali da indurre il Consiglio di Stato a emettere speciali risoluzioni di massima.

Anche dopo l'entrata in vigore della legge di esecuzione e fallimenti del 1891 e la conseguente obbligatorietà di specializzazione dell'ipoteca, le disposizioni della legge 8 giugno 1852 rimasero in vigore, nè furono modificate fino al 1902, in conseguenza della organizzazione del raggruppamento dei terreni.

Nel caso del raggruppamento mediante permuta, la legge 28 maggio 1902 stabilisce solo che la somma ricevuta a conguaglio dei valori dei fondi permutati viene senz'altro pagata al creditore avente diritto per iscrizione ipotecaria.

Nel caso nuovo invece del raggruppamento dei terreni per consorzio, la trasmissione delle ipoteche viene specialmente e più completamente ordinata dalla legge.

Innanzitutto, data la mancanza di registri sia catastali sia ipotecari degni di fede, l'art. 43 prevede che:

« La delegazione od un suo incaricato procede in concorso col conservatore delle ipoteche, al rilievo di tutte le iscrizioni ipotecarie gravanti la proprietà dei singoli proprietari. L'incaricato può essere lo stesso geometra. »

Viene eretto per ogni fondo lo stato ipotecario sulla base di documenti o testimonianze, in modo da rendere definitiva e fissa la posizione del proprietario e dei suoi creditori.

Diventato definitivo il nuovo riparto delle particelle, l'incaricato allestisce il nuovo stato ipotecario di ciascun interessato (art. 44).

L'operazione di allestimento di un nuovo stato ipotecario è lasciata all'incaricato, il quale, come abbiamo visto non deve possedere requisiti speciali di conoscenze giuridiche.

Lo stesso art. 44, riferendosi alla natura dell'ipoteca di diritto ticinese, cioè a carattere generale, stabilisce innanzitutto il modo di trasportare dai vecchi fondi sui nuovi le ipoteche gravanti tutte le antiche particelle.

« Le ipoteche che gravavano tutte le antiche particelle vengono parimente collocate sulle nuove, nel rispettivo ordine di iscrizione. »

Il caso si presenta di logica soluzione. Tanto prima quanto dopo il raggruppamento risulta gravato un tutto unico, che cambia forma e natura ma non valore.

Il principio della sostituzione di pegno si applica nella sua forma più semplice. Le garanzie del creditore ipotecario restano esattamente le medesime.

Ben più complicato si presenta il problema di trasportare sulle nuove particelle delle ipoteche speciali accese su singole particelle del riparto antecedente al raggruppamento, salvaguardando gli interessi del creditore e non peggiorando la situazione del debitore ipotecario. La questione è ancora oggi d'attualità. Vedremo più oltre le soluzioni proposte da eminenti giuristi e commentatori del diritto nuovo in relazione al C. C. S.

Nella legge di cui ci occupiamo, le disposizioni prese hanno piuttosto carattere di massima e non danno nessuna indicazione precisa sul modo e sulle condizioni nei quali il trasporto dello stato ipotecario deve avvenire.

Dice la legge: « Se trattasi di ipoteche speciali accese sopra diverse particelle, il trasporto delle ipoteche sulle particelle nuove deve farsi in proporzione del valore che avevano le particelle su cui l'ipoteca antecedentemente gravava ».

Nessuna disposizione è contenuta nella legge per quanto riguarda la estinzione delle ipoteche all'atto del raggruppamento dei terreni. La possibilità di tale estinzione deve ritenersi lasciata in modo assoluto alla volontà del proprietario e regolata secondo le norme comuni del diritto ticinese.

Nè è dato schiarimento circa le somme versate a scopo di conguaglio di valore là dove una ripartizione perfetta non sia stata possibile. Devesi però ritenere che il legislatore voglia che la questione sia risolta analogamente ai casi di permuta, regolati in altra parte della legge stessa. Come abbiamo visto le somme versate a scopo di conguaglio di valore spettano di diritto al primo creditore ipotecario.

Poichè, nel trasporto delle ipoteche dai vecchi fondi sui nuovi, in omaggio alla equità, i rapporti reciproci fra debitore e creditore non devono essere modificati, in modo da portare vantaggi o svantaggi all'una o all'altra delle parti, devesi forzatamente, nell'allestimento del nuovo stato ipotecario, ricorrere a compromessi.

La legge di cui ci occupiamo stabilisce nettamente il principio fondamentale su cui basa la trasposizione. Il testo però offre differenti possibilità di interpretazione circa la maniera con cui procedere.

« Se trattasi di ipoteche speciali accese su diverse particelle, il trasporto delle ipoteche sulle particelle nuove deve farsi in proporzione al valore che avevano le particelle su cui l'ipoteca anteriormente gravava ».

Le soluzioni si presentano diverse, a seconda che il proprietario riceva a raggruppamento compiuto una sola particella o un numero di particelle minore del precedente.

1) Nel caso che al proprietario venga assegnata una sola particella in luogo delle molte di sua precedente proprietà, le ipoteche gravanti sulle antiche particelle vengono portate sulla nuova. Del modo di trasporto e del grado che queste ipoteche vengono ad assumere, diremo più tardi, basandoci sul sistema attuale, collimante al caso di cui ci occupiamo.

2) Se il proprietario riceve un numero di particelle inferiore al precedente, la questione si presenta più complessa. Qualora non tutte le particelle precedenti fossero gravate di ipoteche, si potranno trasportare sulle nuove particelle le ipoteche, scegliendo le particelle di valore più o meno uguale a quelle costituite in pegno.

Se invece tutte le particelle antecedenti erano gravate, bisognerà raggruppare sulle nuove i diritti di pegno, in modo che nè il creditore nè il debitore vedano modificate le loro rispettive posizioni. Su questo pure ritorneremo più tardi.

La legge prevede poi una procedura tendente a garantire gli interessi delle parti, per via di deposizione dello stato ipotecario presso l'ufficio delle ipoteche, di avviso alle parti, possibilità di contestazione e esperimento di conciliazione. Qualora quest'ultimo non riesca, autorità competente a risolvere la contestazione è il perito comunale.

L'incaricato, della cui nomina e delle cui mansioni già abbiamo parlato, diffida a questo punto i creditori a rinnovare la iscrizione del loro credito sulle nuove particelle. Certo questa disposizione è migliore di una eventuale che desse questo obbligo al debitore.

Non ci sembra però equo che il creditore debba assumersi quest'obbligo, il quale peraltro non comporta che spese di mera scritturazione, pena la non opponibilità del suo credito ai terzi di buona fede, Il conservatore delle ipoteche che già detiene una copia del nuovo stato ipotecario, sarebbe il più indicato a compiere di ufficio la nuova iscrizione, come già avviene per i capi di permuta, regolati dalla seconda parte della stessa legge.

Le successive leggi ticinesi non esprimono nelle loro disposizioni a riguardo delle ipoteche altro che il riferimento al C. C. S., il quale all'art. 802 regola la materia come segue:

« In caso di raggruppamento di fondi, eseguito col consenso o sotto la sorveglianza di pubbliche autorità. i diritti di pegno gravanti sui fondi ceduti devono essere trasferiti sopra i fondi dati in sostituzione e conservano il loro grado.

Quando un fondo sarà assegnato in luogo di più fondi che erano gravati per crediti diversi o che non erano tutti gravati, i diritti di pegno si trasferiscono su tutto il nuovo fondo, conservando possibilmente il loro grado originario. »

Manca, tanto nelle leggi cantonali quanto nel C. C. S. una indicazione sicura sul modo di procedere a questa trasposizione. Unico principio base sembra essere la equità e il pensiero di non menomare nè la posizione del creditore nè quella del debitore.

Vogliamo esaminare le diverse possibilità e le questioni che si presentano nello svolgimento della trasposizione.

Innanzitutto dobbiamo notare come la trasposizione delle ipoteche venga basata sul principio di sostituzione del pegno. Poichè il debitore viene a ricevere un terreno di valore corrispondente al precedente, il creditore non ha diritto di chiedere lo spegnimento della ipoteca, e il pagamento del suo credito.

Questa misura è giustificata dal fatto che il proprietario debitore non ricevendo capitale liquido in luogo del suo terreno non può essere tenuto a versare al creditore in denaro liquido l'ammontare del debito.

Il creditore non ha diritto di chiedere lo spegnimento della ipoteca, come non ha diritto di opporsi alla trasposizione della ipoteca sul nuovo fondo, quando il raggruppamento dei terreni sia effettuato da un consorzio col concorso delle autorità.

In questo caso anche il creditore deve sottoporsi al principio della utilità pubblica come il suo debitore e lasciare che l'autorità sostituisca il suo pegno con un altro di ugual valore, così come il debitore, non che un pegno, deve lasciarsi modificare la proprietà.

Diversamente avviene quando il raggruppamento venga deciso ed eseguito da privati, in via di decisione spontanea, senza l'intervento delle autorità. Qui, per la trasposizione delle ipoteche è necessario il consenso del creditore, al quale viene a mancare la sicurezza della salvaguardia dei suoi interessi per il fatto appunto della mancante sopraintendenza delle autorità.

Dell'art. 802 C. C. S.

Veniamo ora a parlare del modo in cui si procede per interpretare il vago art. 802 C. C. S.

Per quanto riguarda il primo alinea, la cosa appare chiara, logica, senza difficoltà. Si presenta il caso semplice di sostituzione di pegno.

1) Il debitore riceve in luogo del suo vecchio terreno, un terreno nuovo, meglio conformato, meglio situato. Il vecchio terreno era gravato di più ipoteche di rango uguale o diverso. Le ipoteche vengono trasferite sul nuovo terreno nello stesso rango e nelle stesse condizioni antecedenti.

2) Il debitore riceve invece di un dato numero di particelle formanti il suo avere prima del raggruppa-

mento, una particella sola, il cui valore è la somma dei valori delle antiche particelle. Tutti questi poderi erano gravati da una ipoteca collettiva a favore di un solo creditore. La ipoteca verrà trasferita sul nuovo fondo. Uguale il caso in cui più ipoteche gravino su tutti i fondi precedenti al raggruppamento. Più creditori hanno a garanzia dei loro crediti tutte le particelle di proprietà del debitore. Le ipoteche vengono in questo caso portate sul nuovo fondo, nell'ordine di iscrizione che già possedevano.

Ci si permetta a questo punto di far notare come gli avversari del raggruppamento dei terreni considerino appunto la posizione dei creditori nell'ultimo caso da noi citato come una posizione svantaggiosa in confronto della precedente.

Dicono infatti questi avversari, come, in caso di deprezzamento del valore dei terreni, ben più saranno deprezzati i terreni di grande estensione che non i piccoli. I creditori che avevano a garanzia del loro credito appunto un dato numero di piccoli terreni verrebbero a trovarsi scoperti nella garanzia del loro credito in caso di tale deprezzamento ben più che se non si fosse rimasti alla situazione precedente.

A questo si può rispondere anche senza controbattere con teorie economiche di grande portata. Basta considerare, ad es., nel Ticino, come le relazioni di diritto di pegno siano estese ma, prese caso per caso, non di grande importanza finanziaria (1). Non può essere considerato come pegno capace di garantire forti somme un terreno soggetto al raggruppamento, cioè un terreno senza costruzioni stabili abitabili, senza colture particolari o intense. Non bisogna dimenticare a quali casi la legge può venire applicata. Le grandi teorie finanziarie troverebbero veramente scarsa applicazione in un terreno sperduto in una valle, gravato di una ipoteca, che per la esiguità stessa del pegno non può logicamente sorpassare limiti tali da fare temere una ripercussione di uno svalutamento dei terreni.

---

(1) Confronta circa l'estensione dei debiti ipotecari nel Cantone Ticino l'opuscolo del Cons. di Stato Antonio Galli « Proprietà fondiaria e credito agricolo ».

D' altronde sappiamo come grandi appezzamenti, quali soli potrebbero essere pignorati per somme forti, non entrino per solito nel comprensorio dei raggruppamenti, non essendo presente nel loro caso il motivo fondamentale a base dell'opera: il risanamento della coltura agricola danneggiata dal frazionamento della proprietà.

Ci resta da esaminare il caso più complesso rispecchiato dall'alinea 2 dell'art. 802 C. C. S., cioè il

3) caso in cui « un fondo sia assegnato in luogo di più fondi che erano gravati per crediti diversi o che non erano tutti gravati. »

Osserviamo dapprima il principio generale che sovraintende all'operazione.

Principio fondamentale è, come abbiamo visto, la formazione di uno stato di cose e di relazioni fra creditore e debitore, fra le parti e il credito o debito, per quanto possibile uguale al precedente.

Dato appunto questo obbligo di conservare lo stato di cose precedente, l'operazione di trasportare sopra un solo fondo delle ipoteche singole gravanti sui fondi precedenti, incontra serie difficoltà. Non si può infatti portare l'ipoteca solo su una parte del fondo, perchè questa operazione lederebbe l'essenza stessa del diritto reale. Infatti l'art. 797 all'alinea 2 dice che « le parti di un fondo non possono essere costituite in pegno prima che la divisione sia iscritta al registro fondiario », ossia fino a che del fondo non siano state fatte tante parti, ognuna delle quali assuma il carattere di cosa a sè, non più parte di un tutto.

Peraltro la disposizione del legislatore svizzero riguardante l'obbligo di erigere un nuovo stato ipotecario uguale possibilmente al precedente non vuole significare l'obbligo di trasportare le ipoteche dai vecchi fondi sul nuovo o sui nuovi con le cifre e con rango identico.

Più logico è che si conservi intatta la condizione di sicurezza del credito, che si mantenga cioè quel rapporto che corre fra la somma prestata e il valore del fondo dato in pegno (1).

La condizione di garanzia essendo in rapporto col pegno, si avrà che non tutti i crediti, passando dal vec-

(1) WIELAND — Comm., 802, 2c.
LEEMANN — Comm., 802, II, 2.

chio fondo sul nuovo, verranno riportati nel medesimo ordine e rango.

Un credito di primo grado potrà venire a trovarsi in secondo o terzo rango e viceversa un credito di secondo o terzo grado al primo, eventualmente in comune con un altro credito.

Potrà anche darsi il caso, come dimostra Wieland in una minuziosa esposizione, corroborata da esempi pratici, in cui un credito venga a trovarsi in parte di primo grado, in parte di secondo ed eventualmente di terzo, per lasciar posto ad altri crediti egualmente aventi diritto a sicurezza, relativamente al rapporto di cui abbiamo detto sopra.

Questo sistema, benchè alquanto complicato e implicante calcoli tali da non rendere al pubblico esattamente chiara la nuova situazione è senz'altro da preferire all'altro che si vorrebbe, e cioè alla divisione ideale » punteggiata » (pointillée) del nuovo fondo solo rispetto alla ipoteca.

Il nuovo fondo pur essendo un tutto unico, viene, rispetto alle ipoteche che gravavano i vecchi fondi, diviso in tante parti quanti erano i fondi gravati, parti che conservano uguale valore di prima, e possono quindi chiaramente subentrare a sostituire il pegno precedente.

L'applicazione di questa teoria presenterebbe dei vantaggi e degli svantaggi. Vogliamo esaminarli brevemente.

Vantaggio principale è la semplicità. Infatti non accade di dover calcolare, frazionare, trasportare e modificare il rango dei crediti. La tranquillità del creditore è rispettata. Una persona che non conosce a fondo il modo di trasposizione preferisce trovarsi al punto di prima, poniamo cioè con un credito di primo rango sopra un fondo di minor valore che non con un credito parte di primo e parte di secondo rango sopra un fondo di valore poniamo doppio. D'altra parte gli scopi del raggruppamento, dicono i sostenitori di questa teoria, sono ugualmente raggiunti. Il nuovo fondo è tutto riunito e certo non ha grande importanza pratica se invece di essere uno è costituito di tante parti raggruppate. La coltivazione del fondo non ne soffre, l'economia agricola neppure, e quello che importa, la situazione è chiara e semplice.

Questa teoria presenta però degli svantaggi tali a nostro parere, da farle preferire la più complicata, come più sopra dicemmo.

Infatti il nuovo fondo deve essere diviso in tante particelle effettive (e non ideali), ca. 797/2), quante erano le precedenti gravate. Questo, se porta una semplificazione nello stato ipotecario non porta altro che complicazioni nella iscrizione a registro fondiario, che viene a trovarsi di molto più voluminoso, con conseguenza di maggior lavoro e spesa. Quando si sa che il Consiglio Federale delibera forti sussidi a favore dei raggruppamenti, allo scopo di facilitare l'erezione del Registro fondiario, si nota come questo primo svantaggio sia di grandissima importanza. Inoltre, in caso di insolvenza del proprietario, il pegno viene messo all'asta, cioè dal fondo raggruppato si ritornerebbe ai singoli fondi, proprietà di diversi proprietari. Lo scopo del raggruppamento verrebbe ad essere irrimediabilmente compromesso.

Da notare è pure come secondo la legge forestale federale dell'11 ottobre 1902 art. 26/3 e secondo la più gran parte delle leggi cantonali, un fondo non può essere diviso in parti inferiori per estensione a misure limite stabilite in appositi leggi e decreti. Di ciò si deve tenere conto specialmente per quanto riguarda il Cantone Ticino, in cui il frazionamento è tale che solo con misure severissime può essere frenato. Permettere che per comodità vengano distrutti gli sforzi del raggruppamento, sarebbe inconcepibile e colpevole.

Il trasferimento delle ipoteche secondo la teoria da noi per prima citata riposa quindi sulla ripartizione dei crediti in quote, la cui sicurezza rimane invariata.

Come alcuni hanno fatto notare, questo sistema lede però in certo qual modo il principio della specializzazione dell'ipoteca, principio universalmente riconosciuto come ottimo. Infatti il raggruppamento dei terreni tende a far scomparire nel nostro campo delle ipoteche i singoli pegni e a conglobarli in un tutto unico o in un numero minore. Il sistema da noi esposto ci riporta quindi un po' verso quella ipoteca generale che la legge federale sulla esecuzione e i fallimenti ha fatto in generale scomparire.

La legge ticinese 28 maggio 1902 dava peraltro al suo art. 44 sul trasferimento delle ipoteche, adito ad una

interpretazione media fra le due teorie da noi citate, interpretazione che vogliamo brevemente esaminare.

Quando l'art. 44 l. c. dice: « se trattasi di ipoteche speciali accese sopra diverse particelle, il trasporto delle ipoteche sulle parcelle nuove deve farsi in proporzione del valore che avevano le parcelle su cui la ipoteca anteriormente gravava » si è portati a collegare questa espressione con quanto dice il legislatore svizzero nella « Esposizione dei motivi »: « Doveva l'ipotesi della riunione di più immobili essere regolata nelle disposizioni generali? Si sarebbe potuto immaginare il seguente testo: quando un immobile è, totalmente o in parte, immatricolato con un altro nel Registro fondiario, i pegni costituiti sussistono sui fondi nel senso che la realizzazione avviene per il tutto, ma che il prodotto viene ripartito fra i diritti ipotecari proporzionalmente al valore di stima dei beni anticamente separati ».

Questa misura salvaguarderebbe meglio di ogni altra i diritti dei creditori e la loro posizione. Dobbiamo però notare come questo sistema di divisione ideale di un tutto nei suoi componenti, non agli effetti della iscrizione come tutto unico, ma agli effetti di una ripartizione basata su diritti e condizioni antecedenti alla iscrizione nel caso di una realizzazione fallimentare offra un carattere di provvisorietà molto spiccato.

Inoltre, per forza di cose, questa situazione del fondo dovrebbe essere ritratta a registro fondiario creando un sovraccarico di dati e ritenuti nello — ci si passi la parola — stato civile del fondo, tale da rendere più che altro confusa la iscrizione del fondo.

Per questo noi manteniamo la nostra preferenza alla teoria dei commentatori da noi citati, basata sul calcolo delle quote di sicurezza. Questa soluzione offre difficoltà maggiori nella compilazione e nel calcolo, ma ha il vantaggio di essere definitiva, cosa ottima a facilitare l'impianto del registro fondiario, scopo cui i raggruppamenti dei terreni fra altro tendono.

Della stessa opinione riteniamo siano le leggi ticinesi attuali, che rimandano semplicemente alle disposizioni contenute nell'art. 802 C. C. S.

Per quanto riguarda la nuova iscrizione dello stato ipotecario a registro, la stessa è lasciata alla cura del creditore o dei suoi aventi causa, riservate le disposi-

zioni a venire per l'introduzione del Registro fondiario definitivo.

Questa disposizione è analoga a quella che già abbiamo esaminato, della legge 28 maggio 1902. Ripetiamo qui pure l'osservazione già fatta, come, a nostro avviso, l'iscrizione dovrebbe avvenire d'ufficio, in omaggio a coerenza con le altre operazioni che avvengono prima e durante l'esecuzione dell'opera di raggruppamento dei terreni.

Qualche citazione tolta dalla pratica.

Troviamo opportuno citare a questo punto un esempio per illustrare il modo in cui talvolta la questione del trasporto delle ipoteche si presenta, e quali difficoltà restino a risolvere, all'atto pratico.

Casi dubbi si sono verificati durante i periodi transitori che intervengono

a) fra l'esistenza della vecchia mappa e l'entrata in vigore del raggruppamento dei terreni (piano geometrico del nuovo riparto dei fondi);

b) fra l'entrata in vigore del raggruppamento dei terreni e la compilazione della nuova misurazione catastale officiale.

Un caso finora forse unico è stato registrato nel Piano di Lodrino.

Un proprietario X possedeva diversi numeri di mappa gravati da diverse ipoteche (i creditori ipotecari erano 2) ottenne col raggruppamento un solo fondo con un numero provvisorio (in attesa della misurazione officiale), con iscritti a fianco i numeri della vecchia mappa di tutti i fondi precedenti.

In occasione di atti esecutivi, l'Ufficio E. F. chiese la indicazione dei fondi da realizzare con i numeri della nuova misurazione catastale officiale, che nel frattempo era entrata in vigore.

Tale fatto rese necessaria la compilazione di un piano di mutazione da parte del geometra revisore della nuova mappa per stabilire la parte di beni da realizzare in quanto colpiti dalle ipoteche dei creditori precedenti. Il fondo, quantunque unico, ricevette nel piano di mutazione 2 numeri:

a) uno in sostituzione e rappresentanza dei vecchi numeri di mappa gravati dall'ipoteca del creditore A;

b) l'altro in sostituzione e rappresentanza dei vecchi numeri di mappa gravati dall'ipoteca del creditore B.

La situazione che si crea in questo caso è senz'altro spiacevole, poichè frustra in un certo senso lo sforzo di ridurre nella misura del possibile il numero delle particelle. D'altra parte si è verificata in un periodo provvisorio, in cui gli effetti del registro fondiario non sono ancora entrati in vigore. Il registro fondiario definitivo porterà soluzione chiara e automatica a tutte le situazioni speciali del genere.

Posizione delle parti.

Vogliamo ora brevemente esaminare la posizione del debitore e quella del creditore ipotecario, quando il fondo dato in pegno entra nella massa di un raggruppamento dei terreni.

Conseguenza della teoria da noi prospettata a suo tempo come quella che più ci sembra vicina alla realtà, teoria riguardante il passaggio della proprietà dal fondo dato al fondo ricevuto, è che, al contrario di quanto avverrebbe nel caso che il consorzio venisse ad assumere il carattere di proprietario di tutta la massa dei terreni, il pegno non viene a mancare nè ad essere toccato fino al momento in cui avviene la sostituzione.

Il creditore viene garantito del suo credito ininterrottamente. Dal vecchio fondo, fino al momento in cui un decreto del Consiglio di Stato non abbia dichiarato in vigore la nuova ripartizione, dal nuovo dopo questo momento. Per il creditore tutta l'impresa del raggruppamento dei terreni non significa nè una diminuzione nè una interruzione della sicurezza del credito.

Appunto per questa continuità palese dell'esistenza della ipoteca ci sembra ingiustificato il far intervenire attivamente il creditore — assolutamente estraneo nella sua qualità al raggruppamento dei terreni — coll'obbligo della nuova iscrizione a registro, atto che suppone appunto quella soluzione di continuità che in realtà non esiste.

Al debitore, che è anche proprietario del terreno gravato, vengono conferiti per legge altri diritti. Infatti egli può riscattare i diritti di pegno esistenti sopra i fondi compresi nel raggruppamento, all'atto della sua esecuzione, con un preavviso di tre mesi (art. 803 C.C.S.).

Si obbietta, e forse non a torto, che questa misura conferisce sì un diritto che risolverebbe, se applicato, una situazione delicata, ma non è di grande importanza pratica, in quanto che il momento in cui i proprietari devono pagare la loro parte di spese per l'esecuzione dell'opera è poco propizio — economicamente parlando — ad un riscatto (1).

Se il proprietario non riceve dei nuovi fondi o non riceve dei fondi che per valore equivalgano quelli da lui dati alla massa del raggruppamento, la indennità che gli viene corrisposta è soggetta a speciali misure.

Abbiamo visto come il corrispondere questa indennità sia contrario ai fini del raggruppamento dei terreni, il quale si sforza di svolgere solo lo scambio o nuova ripartizione solo di terreno. Nei casi eccezionali però di risarcimento in denaro, il creditore o i creditori hanno per legge dei diritti. Poichè il fatto di indennizzare il proprietario presuppone una diminuzione del valore del suo fondo e conseguente diminuzione della garanzia del credito

I creditori hanno quindi diritto a misure in loro favore, le quali garantiscano loro la copertura del credito o diminuiscano — attraverso risarcimento — il loro credito in proporzione alla diminuzione di valore del pegno. L'art. 804 C. C. S. prevede che il denaro pagato come indennità venga distribuito ai creditori pignoratizi secondo il loro grado e proporzionalmente al titolo dei loro crediti se sono del medesimo grado.

L'ipoteca legale.

Veniamo ora ad esaminare una apparizione oltremodo interessante, e precisamente l'ipoteca legale per le migliorìe del suolo.

L'ipoteca per le migliorìe del suolo (Meliorationshypothek o Bodenverbesserungspfandrecht) è una ipoteca

(1) DE RIEDMATTEN — op. cit., p. 137.

privilegiata accesa a coprire le spese causate dalla detta miglioria (1).

Si divide in due categorie:

a) Ipoteca per le migliorie del suolo di diritto privato (820-821 C. C. S.).

b) Ipoteca per le migliorie del suolo di diritto pubblico cantonale.

Nel primo caso si tratta di una ipoteca che il proprietario può fare iscrivere a sicurezza dei suoi creditori privati che gli hanno concesso un prestito per la esecuzione della miglioria.

Il secondo caso è quello contemplato dalle leggi cantonali che concedono ai consorzi delle ipoteche legali sui beni dei partecipanti (beni immobiliari) per coprire le spese incontrate durante l'esecuzione dell'opera.

Questo istituto è giustificato da molte circostanze

Inchieste svolte su tutto il territorio della Confederazione hanno dimostrato come il piccolo proprietario sia generalmente molto indebitato, tanto da rendere dubbia la possibilità di svolgimento dei lavori di miglioria del suolo e di raggruppamento dei terreni per la difficoltà di trovare dei crediti per via di ipoteca ordinaria, sufficientemente garantiti.

Questa ipoteca è istituita in modo da procurare appunto quella garanzia difficile a trovare: è una ipoteca che passa in grado prima di tutte le ipoteche esistenti.

Nella ipoteca per migliorie del suolo di diritto privato, il punto di partenza è la quota di spesa del proprietario.

Se il lavoro è stato compiuto senza il concorso delle autorità pubbliche, l'ipoteca può comportare l'intiero ammontare delle spese. Se l'autorità pubblica ha già contribuito con sussidi, tale importo non può essere maggiore dei 2/3 delle dette spese (820 C. C. S.).

Per le sovvenzioni del Cantone e della Confederazione non può essere eretta una ipoteca privilegiata, secondo il testo e lo scopo dell'art. 820 (2).

---

(1) FLUCK — op. cit., p. 32.

(2) BOLL. STEN., p. 634-635.

Di questo istituto però non si è fatto molto uso in generale. Il solo Cantone di Argovia lo prescrive ufficialmente. Molti Cantoni neppure lo conoscono. Da questa constatazione Fluck (1) conclude: il fatto che le vecchie forme di sicurezza dei crediti, a malgrado delle loro manchevolezze vengano oggi ancora preferite e che i mezzi moderni, salvo rare eccezioni vengano ignorati, lascia pensare che i diritti di pegno per le migliorìe del suolo, di diritto privato, non furono regolati adeguatamente al loro scopo.

L'ipoteca per le migliorìe del suolo di diritto pubblico varia nella sua essenza a seconda delle leggi cantonali.

Nel nostro Cantone la troviamo per ultimo contenuta nella legge sui consorzi 21 luglio 1913 all'art. 20: « E' riconosciuta senz'obbligo di iscrizione nel registro fondiario l'ipoteca legale sopra tutti i beni soggetti al Consorzio per il pagamento dei rispettivi contributi (836 C. C. S.) ».

Da notare come alcuni Cantoni, fra cui il Ticino conoscano una semplice ipoteca legale, riconosciuta al Consorzio; molti Cantoni invece riconoscono al Consorzio il diritto alla iscrizione di una ipoteca sopra i beni dei partecipanti, iscrizione indipendente dalla volontà dei partecipanti stessi. Altri Cantoni — pochi, non conoscono l'ipoteca per migliorìa del suolo di diritto pubblico.

Il nostro Cantone nelle sue leggi dispone quindi come l'art. 836 C. C. S. In più è da notare come la iscrizione non sia obbligatoria, ma in caso avvenga, è soggetta a speciali disposizioni.

Nel caso di iscrizione dunque l'importo dell'ipoteca è dato dalla ripartizione preventiva delle spese sui diversi partecipanti. (La legge dice: finchè il consuntivo non è accertato.) Abbiamo visto come la ripartizione preventiva debba essere approvata dall'autorità competente.

Abbiamo parlato finora esclusivamente di ipoteca, e ciò di proposito. Le nuove forme introdotte dal C. C. S. della lettera di credito e della rendita fondiaria non sono ancora nè abbastanza conosciute nè usate nel Can-

(1) FLUCK — op. cit., p. 33.

tone Ticino, perchè il nostro studio, che si basa essenzialmente su quanto nel Cantone Ticino si fa, se ne occupi.

Abbiamo voluto parlare del pegno immobiliare nella sua forma quasi esclusivamente usata da noi in riferimento alla sua posizione e situazione nell'opera del raggruppamento dei terreni.

La situazione dei nuovi istituti del C. C. S. non presenterebbe ad ogni modo carattere tale da farli esulare dal quadro generale della ipoteca comune. Le soluzioni possibili sarebbero identiche alle prospettate, avendo i nuovi istituti come base e fondamento i principî dell'ipoteca, non essendo in fondo se non una applicazione dell'ipoteca stessa.

CONCLUSIONE.

L'autorità di una tesi di laurea è forzatamente limitata. Contribuiscono a ciò e l'inesperienza del compilatore — digiuno molte volte di pratica — e il fatto che ogni argomento non sta per se solo, ma comporta complicazioni e legami con altri argomenti — complicazioni e legami che tolgono all'autore la sicurezza di aver trattato la materia nella sua totalità e vanno a svantaggio del lavoro per quanto riguarda la chiarezza e la compiutezza.

Dopo questa premessa osiamo dichiarare di avere cercato di dare al nostro studio quella corroborazione di documenti e di fatti stabiliti, tale da farne almeno un riassunto di cose accadute, che da sole certamente potranno essere di qualche utilità.

La situazione della economia agricola del Cantone Ticino è ormai conosciuta. Si può dire che tanto le cause quanto gli effetti sono stati oggetto di studi profondi di egregie personalità non soltanto ticinesi, e i rimedi immediati e a lunga scadenza oggetto di sforzi grandissimi da parte tanto delle Autorità cantonali quanto di quelle federali.

Le condizioni della montagna in Isvizzera, dopo gli studî intorno alla mozione Baumberger, sono fatte segno della più grande cura e premura.

Crediamo di poter affermare come, a nostra impressione, la questione sia avviata se non verso una completa soluzione, almeno verso un miglioramento — speranza di tutti coloro — e sono molti — che vedono nella terra la base, la madre di floride condizioni di vita.

Non siamo stati capaci molte volte di astrarci a considerare teoricamente istituti e disposizioni, come una trattazione eminentemente giuridica avrebbe forse richiesto, non potendo disgiungere l'istituto analizzato dalla sua pratica applicazione, dalla sua pratica utilità.

E in questa, che vorrebbe essere una conclusione, vogliamo unire la nostra voce a quelle che proclamano la necessità e la bontà del movimento destinato a migliorare le condizioni economiche delle campagne e fare atto di fede nel rifiorimento del Ticino agricolo.

Elenco della letteratura consultata

BALTENSPERGER J. — Die Besonderheiten der Grundbuchvermessung u. der Güterzusammenlegung. 1927.

BERTONI AMBROGIO — Delle condizioni agricole del Cantone Ticino. - Lugano 1851.

BIANCHI FERDINANDO — Trattato delle servitù legali. - Lanciano 1888.

BLUNTSCHLI — Allg. Staatsrecht. - München 1868.

BRUNNER THEODOR — Die Bodenverbesserungshypothek de lege ferenda. - Nella Zeitschrift des bernischen Juristenverein 1923.

BUCHENBERGER A. — Agrarwesen u. Agrarpolitik - Leipzig 1893.

DIEZ GUSTAV — Ueber die rechtliche Natur der Güterzusammenlegung. - Berlin Diss. 1892.

EGGER A. — Grundeigentumsordnung u. Grundpfandrecht. - Zurigo 1906.

FADDA — Teoria della proprietà. (Lezioni tenute all'Università di Napoli). Napoli 1907.

FEHR — De l'execution des travaux techniques dans les remaniements parcellaires. - Zurigo 1903.

FRAGOLA — Teoria delle limitazioni amministrative del diritto di proprietà. - Milano 1910.

FLUCK HANS — Die Bodenverbesserungshypothek der Schweiz. - Zurigo 1925.

FORNI FULVIO — Il raggruppamento dei terreni combinato con la misurazione catastale.
Problemi ticinesi di attualità. - Bellinzona 1927.
La sistemazione fondiaria nel Cantone Ticino. - Lugano 1930.
Rete stradale e raggruppamento dei terreni in Val Colla - (Dalla « Rivista Tecnica della Svizzera Italiana »).

GALLI ANTONIO — Proprietà fondiaria, migliorie del suolo e credito agricolo. - Bellinzona 1932.

GIRGSBERGER — Die Regelung der Pachtverhältnisse usw. in der Schweiz. (Schw. Juristenzeitung, anno 6).

GMUER — Commentario al C. C. S.

GOLTZ TEODORO — Agricoltura.

GRUENHUT — Das Enteignungsrecht. - Wien 1873.

HAAB — Commentario di diritto civile.

HUBER — Erläuterungen zum VE.
Schw. Privatrecht. - Basel 1881 V. 3.

KOBER KARL — Commentario al BGB. - Monaco, Berlino 1912.

LABAND — Die rechtliche Natur des Retrakts und der Expropriation - Archiv für ziv. Praxis LII.

LEEMANN — Commentario al C. C. S.

LEROY-BEAULIEU — L'Etat moderne et ses fonctions. - Parigi 1890.

LUTZ — Die Güterzusammenlegung in der deutschen Schweiz. 1909.

v MUELLERE H. HAAG — Kommentar zum Bayerischen Agrargesetz 29 Mai 1886.

NUSSBAUM H. - Die Bodenverbesserungen, speziell die Güterzusammenlegungen u. ihre Behanddlung im Grundbuch; nella Schw. Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht anni 9-10, quad. 1, 4, 5.

OSER — Commentario al C. C. S.

PLANIOL — Traîté élémentaire de droit civil - Parigi 1906.

de RIEDMATTEN LEON - Du morcellement de la propriété dans le Canton du Valais et des moyens de le combattre. - Berna Diss. 1910.

ROSCHER — Nationalökonomik des Ackerbaus. - Stoccarda 1867.

SABATTIER — Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

SABBATINI Giunio — Commento alle leggi sulle espropriazioni di pubblica utilità. - Torino 1913.

SALZMANN in Monatschrift für bernisches Verwaltungsrecht u. Notariatwesen 1922.

SCACCHI CARLO — Le ipoteche legali nella legislazione ticinese. - Bellinzona 1932.

SCHONBERG GUSTAVO — Manuale di economia politica. III serie. Biblioteca dell'economista. - Torino.

STAMPA ULRICH — Die Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke im Kanton Graubünden. Berna Diss. 1915.

TUOR — Das neue Recht.

WIELAND — Commentario al C. C. S.

BOLLETTINO STENOGRAFICO delle Camere Federali.

CARTEGGIO fra il Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia e le Autorità Cantonali.

LEGGI e DECRETI federali in materia di promovimento dell'agricoltura, di misurazioni catastali, di introduzione del Registro Fondiario, di polizia delle foreste.

LEGGI e DECRETI in materia di promovimento dell'agricoltura e di raggruppamento dei terreni del Cantone Ticino dal 1806 ai nostri giorni.

MESSAGGIO del Piccolo Consiglio del Cantone Grigioni al Gran Consiglio 1930.

RACCOLTA delle sentenze del Tribunale Federale.

RELAZIONE del Dipartimento di Agricoltura e Selvicoltura del Cantone Ticino all'Alto Dipartimento Federale dell'Economia Pubblica 3 Aprile 1930.

REPERTORIO di GIURISPRUDENZA PATRIA (1896).

INDICE

PARTE PRIMA

Sul frazionamento dei terreni . . . . . Pag. 7

PARTE SECONDA

Del raggruppamento dei terreni . . . . . » 16

PARTE TERZA

Cap. I - La proprietà, l'espropriazione e il raggruppamento » 42

Cap. II - Le servitù . . . . . » 64

Cap. III - Le ipoteche . . . . . » 83

CONCLUSIONE . . . . . » 101

BIBLIOGRAFIA . . . . . » 102